

# АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

№ 7  
2011

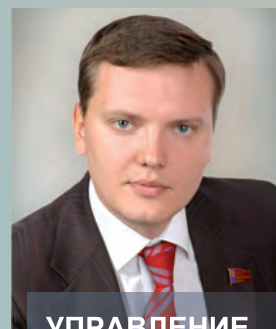


информационно-аналитическое издание  
Алтайского филиала  
Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте Российской Федерации



## РАЗВИТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

**Ирина Леонидовна АКИМОВА**  
Председатель Избирательной комиссии Алтайского края



**УПРАВЛЕНИЕ**

**Бессарабов Д.В.**

*Приоритетные направления  
социальной политики органов  
государственной власти*



**ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ,  
ПЕРСПЕКТИВЫ**

**Абакумова Т.С.**

*Опека и попечительство  
недееспособных и ограниченно  
дееспособных лиц в Алтайском крае*



**ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ,  
ПЕРСПЕКТИВЫ**

**Белорукова О.И.**

*Взаимодействие избирательных  
комиссий с органами местного  
самоуправления в городе Барнауле  
на основных стадиях  
избирательного процесса*



## УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ ОБРАЗОВАНИИ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В целях совершенствования учебной, научной и организационно-методической базы, используемой при подготовке управленческих кадров высшей квалификации для государственного, общественного и частного секторов экономики, постановляю:

1. Принять предложение Правительства Российской Федерации об образовании федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (далее - Академия) путем реорганизации в форме присоединения к государственному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации» (г. Москва) федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» (г. Москва) и федеральных государственных образовательных учреждений по перечню согласно Приложению.

2. Установить, что:

- а) основными направлениями деятельности Академии являются:
- реализация образовательных программ высшего, послевузовского, дополнительного и среднего профессионального образования социально-экономической и гуманитарной направленности;
  - разработка и реализация образовательных программ для специалистов в области государственно-общественного управления и предпринимательства, соответствующих лучшим мировым достижениям;
  - подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров в сфере государственного управления;
  - подготовка научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации;
  - разработка и внедрение новых конкурентоспособных технологий обучения;
  - организация и проведение фундаментальных и прикладных научных исследований в интересах Администрации Президента Российской Федерации;
  - организация и проведение фундаментальных и прикладных научных исследований в интересах Аппарата Правительства Российской Федерации;
  - проведение исследований, выполнение работ и оказание услуг по заданиям Администрации Президента Российской Федерации, а также экспертное и научное обеспечение ее деятельности;
  - проведение исследований, выполнение работ и оказание услуг по заданиям Правительства Российской Федерации, экспертное и научное обеспечение деятельности Аппарата Правительства Российской Федерации;
  - оказание консультационных, информационно-аналитических и научно-методических услуг федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления и организациям;
  - осуществление международного сотрудничества в соответствии с профилем деятельности Академии;
  - участие от имени Российской Федерации в реализации международных проектов на основании решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;
- б) утверждение устава Академии и внесение в него изменений осуществляются по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации;
- в) должность ректора Академии замещается в соответствии с законодательством Российской Федерации, а кандидатуры на указанную должность подлежат согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации;
- г) функции учредителя Академии осуществляет Правительство Российской Федерации;
- д) финансовое обеспечение деятельности Академии осуществляет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством

Российской Федерации, в пределах бюджетных ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете на соответствующий год на эти цели;

е) решения о реорганизации или ликвидации Академии принимаются Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации;

ж) полномочия собственника в отношении объектов федерального имущества, переданного Академии, осуществляет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации, по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации.

3. Правительству Российской Федерации в 3-месячный срок:

- а) назначить исполняющего обязанности ректора Академии;
- б) осуществить предусмотренную пунктом 1 настоящего Указа реорганизацию;
- в) утвердить по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации устав Академии;
- г) предусмотреть включение Академии, как наиболее значимого учреждения образования, в ведомственную структуру расходов федерального бюджета в качестве главного распорядителя бюджетных средств;
- д) привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Указом.

4. Признать утратившими силу:

- пункты 2, 3 и 8 Указа Президента Российской Федерации от 6 июня 1994 г. N 1140 «О Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, N 7, ст. 685);
- Указ Президента Российской Федерации от 26 декабря 1995 г. N 1303 «Вопросы руководства Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, N 1, ст. 47);
- пункт 5 приложения N 1 к Указу Президента Российской Федерации от 26 ноября 2001 г. N 1360 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 49, ст. 4611);
- Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2006 г. N 1264 «О Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и федеральных государственных образовательных учреждениях, осуществляющих обучение государственных служащих» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, N 46, ст. 4773);
- Указ Президента Российской Федерации от 24 февраля 2010 г. N 246 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2006 г. N 1264 «О Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и федеральных государственных образовательных учреждениях, осуществляющих обучение государственных служащих» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, N 9, ст. 948);
- пункт 4 распоряжения Президента Российской Федерации от 23 июня 1994 г. N 323-рп «Вопросы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, N 9, ст. 1003);
- пункты 1 и 4 - 7 распоряжения Президента Российской Федерации от 26 апреля 1995 г. N 197-рп «Вопросы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 18, ст. 1646).

5. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

Президент  
Российской Федерации  
Д.МЕДВЕДЕВ

Москва, Кремль  
20 сентября 2010 года  
N 1140

Приложение к Указу Президента  
Российской Федерации от 20 сентября 2010 г. N 1140

### ПЕРЕЧЕНЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

1. Волго-Вятская академия государственной службы, г. Нижний Новгород.
2. Волгоградская академия государственной службы.
3. Дальневосточная академия государственной службы, г. Хабаровск.
4. Орловская региональная академия государственной службы.
5. Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина, г. Саратов.
6. Северо-Западная академия государственной службы, г. Санкт-Петербург.
7. Северо-Кавказская академия государственной службы, г. Ростов-на-Дону.
8. Сибирская академия государственной службы, г. Новосибирск.
9. Уральская академия государственной службы, г. Екатеринбург.
10. Московская академия государственного и муниципального управления.
11. Институт повышения квалификации государственных служащих, г. Москва.
12. Приморский институт государственного и муниципального управления, г. Владивосток.

**Редакционный совет:**

КАРЛИН А.Б.,  
Губернатор Алтайского края  
ЛООР И.И.,  
председатель Алтайского краевого  
Законодательного Собрания  
ЧУГУЕВ М.В.,  
главный федеральный инспектор  
в Алтайском крае  
БОЙКО Е.А.,  
и.о. ректора Сибирского института –  
филиала Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

**Редакционная коллегия:**

ПАНАРИН И.А.  
ВОРОНОВА Л.Э.  
ГОРДЕЕВ К.В.  
ДОЛЖИКОВ А.В.  
КАЙГОРОДОВА Т.В.  
КУЗИКОВ А.С.  
ЛОМОВА Н.Г.  
ЛЫСЕНКО Л.М.  
МОЛОТОВ А.В.  
МОСИНА И.Г.  
ШИШКИНА Е.П.  
ШЛЕГЕЛЬ С.В.

**Учредитель:**

Алтайский филиал ФГБОУ ВПО  
«Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте  
Российской Федерации»

**Адрес редакции:**

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

**Электронная версия:**

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

E-mail: [info@asapa.ru](mailto:info@asapa.ru)

Верстка: И.В. Шаповалов

Дизайн: С.Н. Кисленко

Обложка: А.А. Заур

Подписано в печать 19.11.2011

Заказ 725. Тираж 100 экз.

Отпечатано в типографии

ООО «АЗБУКА»

г. Барнаул, пр. Красноармейский, 98а

тел. 62-91-03, 62-77-25

E-mail: [azbuka@dsmail.ru](mailto:azbuka@dsmail.ru)

## РАЗГОВОР С ВЛАСТЬЮ

Акимова И.Л. Развитие избирательной системы Алтайского края .....2

## УПРАВЛЕНИЕ

Бессарабов Д.В. Приоритетные направления социальной политики органов  
государственной власти .....5  
Алтухов В.М. К вопросу эффективности российских реформ..... 13  
Носко В.Д. Проблемы взаимодействия органов государственной власти  
с органами местного самоуправления, пути их решения ..... 17  
Кулагина И.П., Кузнецова О.В. Формирование региональной системы  
управления охраной труда ..... 25  
Максимова С.Г. Демографическое старение и образ старости в представлениях  
населения Алтайского края..... 29  
Сергиенко А.М. Бедность населения как проблема устойчивости социального  
развития сельских территорий..... 33  
Анисимова М.М. Факторы и механизмы формирования и преодоления бедности  
сельского населения региона аграрной специализации ..... 38  
Коврижных И.В. Мотивация труда государственного служащего и  
социально-экономическая эффективность: теоретический анализ проблемы..... 43  
Самсонова Т.Н. О проблемах перехода на безбумажный (электронный)  
документооборот ..... 48  
Ляпина Ю.Н. Самореализация личности как психологический феномен  
в различных его проявлениях..... 53

## ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Васильев А.А. Консерватизм и модернизация в правоведении..... 58  
Молотов А.В. Противодействие коррупции: основные направления взаимодействия  
государственных органов и институтов гражданского общества ..... 63  
Каленицкий О.А. Некоторые вопросы международного сотрудничества России  
в сфере противодействия коррупции..... 66  
Шарапов А.В. Общественно-политическая активность молодежи в избирательных  
кампаниях в органы законодательной власти Алтайского края в 2000-е гг. .... 69  
Должиков А.В. Методика преподавания конституционных прав: опыт  
профессиональной подготовки государственных служащих (часть 1) ..... 72

## ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Карачарова Е.А. Реформирование системы финансирования здравоохранения  
в Российской Федерации..... 78  
Тайлашева М.А., Гормаиш В.И. Система бюджетирования, ориентированного  
на результат, в реформировании региональных финансов: учетно-аналитический  
аспект..... 81  
Гордеев К.В. Институциональные свойства бюджетной сметы..... 83  
Балашова С.П. Муниципально-частное партнерство как форма инвестирования  
и реализации приоритетных муниципальных проектов..... 85  
Лепешкина С.В. Обоснование использования стратификационного подхода как  
основы дальнейшего развития механизма государственно-частного партнерства.. 89  
Антонова Е.В., Глотова Е.А. Проблемы и перспективы развития банковского  
сектора Российской Федерации на современном этапе..... 92

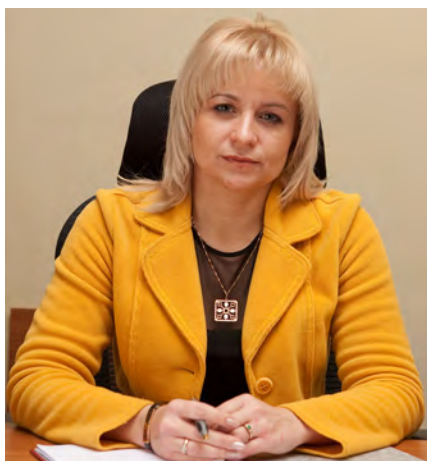
## ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Белорукова О.И. Взаимодействие избирательных комиссий с органами местного са-  
моуправления в Барнауле на основных стадиях избирательного процесса ..... 96  
Абакумова Т.С. Опекa и попечительство недееспособных и ограниченно  
дееспособных лиц в Алтайском крае..... 100  
Моисеев Р.В. Реализация Губернаторской программы подготовки профессиональных  
кадров для сферы малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае..... 102  
Ковалева Л.М. Совершенствование организации контроля и надзора  
в Управлении Росздравнадзора по Алтайскому краю ..... 106  
Шлаузер Л.В. О некоторых проблемах организации документационного обеспе-  
чения управления в органах местного самоуправления на современном этапе ..... 109  
Вяткина Н.Н., Ломова Н.Г. О практике проведения конкурса на замещение  
вакантных должностей муниципальной службы..... 112

## В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ

Шишкина Е.П. Анализ лексических и грамматических ошибок в речи  
государственных служащих ..... 117  
Книжное обозрение ..... 119





*Ирина Леонидовна Акимова, председатель Избирательной комиссии Алтайского края, доцент кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет», кандидат юридических наук*

**4 декабря 2011 г. в Российской Федерации пройдут выборы. Для Алтайского края они будут совмещенными: наряду с депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, жителям края предстоит выбрать депутатов, которые будут представлять их интересы на краевом уровне в Алтайском краевом Законодательном Собрании.**

## РАЗВИТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

**– Ирина Леонидовна, есть ли какие-то особенности предстоящих выборов для Алтайского края?**

– 30 августа 2011 г. стартовала избирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы шестого созыва, 3 сентября – по выборам депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания (АКЗС). Особенностью данной избирательной кампании для Алтайского края станет совмещение выборов депутатов двух парламентов. Алтайский край уже имеет опыт проведения совмещенных выборов – несколько последних электоральных циклов проходили в условиях совмещения выборов Президента РФ и депутатов АКЗС, поэтому трудностей в организации и проведении выборов не возникнет. Для этого Крайизбиркомом в целом уже сформирована система избирательных комиссий: обеспечивать проведение предстоящих выборов будут краевая, 34 окружных, 75 территориальных и 1856 участковых избирательных комиссий.

2011 г. стал периодом достаточно серьезных преобразований избирательного законодательства. Так, 30 мая 2011 г., в ст. 126 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов были внесены изменения, в соответствии с которыми краевой список кандидатов в депутаты АКЗС должен состоять из общекраевой части и территориальных групп кандидатов, соответствующих одномандатным избирательным округам и составляющих территориальную часть краевого списка кандидатов. В общекраевую часть краевого списка кандидатов может быть включено не более пяти кандидатов, в каждую территориальную

группу – не менее двух и не более четырех кандидатов. Также было установлено, что число территориальных групп кандидатов не может превышать число одномандатных избирательных округов и быть меньше двадцати.

Ранее на выборах депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания применялась система закрытых краевых списков кандидатов, при которой избиратель голосовал исключительно за краевой список в целом. Кандидаты в списке располагались в порядке, определенном избирательным объединением при выдвижении списка, и именно в этой последовательности происходило распределение мандатов внутри списка.

Главным недостатком этой системы являлась невозможность для избирателя повлиять на распределение мандатов внутри списка кандидатов и, следовательно, слабая связь депутатов, избранных по спискам, с избирателями.

Разделение закрытого списка кандидатов на территориальные части делает его более прозрачным для избирателя, способствует осознанному выбору, стимулирует работу кандидатов, выдвинутых в составе краевого списка, с избирателями в пределах территориальной группы. Кроме того, теперь в законодательном органе будет обеспечено представительство интересов конкретных территорий.

Разделение краевого списка кандидатов на общекраевую часть и территориальные группы влияет и на порядок распределения депутатских мандатов: после распределения депутатских мандатов между краевыми списками кандидатов проводится их распределение внутри

каждого краевого списка кандидатов. В первую очередь депутатские мандаты переходят к кандидатам, включенным в общекраевую часть краевого списка кандидатов, в порядке очередности их размещения в указанном списке. Затем распределение происходит внутри краевого списка кандидатов между территориальными группами в зависимости от числа голосов (процентной доли числа голосов) избирателей, полученных данным краевым списком кандидатов на каждой из территорий, которым соответствуют территориальные группы кандидатов.

**– Какое количество партий принимают участие в предвыборной гонке и все ли зарегистрировали свои списки?**

– Право принимать участие в выборах депутатов Госдумы имеют семь политических партий, зарегистрированных Министерством юстиции: «Единая Россия», «Справедливая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Патриоты России», «Правое Дело» и «Яблоко». Четыре партии, представленные в действующем составе Государственной Думы, имели так называемую «льготу» при регистрации. Другим же, чтобы принять участие в выборах, необходимо собрать 150 тысяч подписей в свою поддержку, но не более 5 тысяч подписей в каждом субъекте Российской Федерации. На сегодняшний день все названные политические партии уже зарегистрировали в Центральной избирательной комиссии свои федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.



Что касается краевого уровня, то непарламентским партиям необходимо собрать не менее 10 тысяч подписей избирателей. До 22 октября включительно Крайизбирком принимал документы от политических партий и самовыдвиженцев для регистрации. Напомню, что, в соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 49 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов, комиссия должна проверить соответствие порядка выдвижения кандидатов и списка кандидатов, а также достоверность сведений об избирателях и подписей избирателей, содержащихся в подписных листах, в течение 10 дней после приема документов. В этот же срок комиссией должно быть принято решение о регистрации или отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов. Крайизбиркомом зарегистрированы четыре краевых списка кандидатов, выдвинутые Региональным отделением политической партии «Справедливая Россия» в Алтайском крае, Алтайским региональным отделением ЛДПР, Алтайским региональным отделением Всероссийской политической партии «Единая Россия».

**– Ирина Леонидовна, Вы рассказали о нововведениях, связанных с изменениями законодательной базы. Сейчас в прессе много говорится о внедрении новых информационных технологий в избирательный процесс. Будут ли применяться какие-либо технические средства на выборах в Алтайском крае?**

– Алтайский край впервые на предстоящих выборах столкнется с голосованием с помощью электронных комплексов обработки избирательных бюллетеней – так называемых КОИБов. Состоит КОИБ из двух накопителей бюллетеней с двумя сканирующими устройствами, принтера для распечатки результатов голосования и цифровой клавиатуры. Мы проводили презентацию КОИБов для представителей политических партий, общественных организаций, различных категорий избирателей. Как показала практика, сама процедура голосования не вызывает никаких затруднений – необходимо лишь правильно вложить бюллетень в устройство. В прорези, куда опускается бюллетень, расположен сканер, считывающий информацию. Если

бюллетень положен неправильно (например лицевой стороной вверх) или согнут, КОИБ его не примет. Бюллетени недействительные, в которых, например, отметки проставлены в нескольких полях для голосования, или поддельные, неустановленного образца, машина пометит маркером красного цвета. Кроме того, сканер не примет более одного бюллетеня за раз, а также сложенные, мятые и рваные, размещенные под углом и с сильным сдвигом. В любом случае, если в ходе голосования у избирателя возникнут какие-либо трудности, можно будет обратиться за помощью. На всех избирательных участках, где голосование будет проводиться с помощью КОИБов, будет дежурить оператор.

**– Для избирателей процедура голосования понятна и выглядит довольно простой, а есть ли плюсы для Избиркома? Почему было принято решение использовать технику?**

– Алтайский край не первый субъект Российской Федерации, в котором голосование будет проходить с помощью КОИБа. Начиная с 2004 г. и по март 2011 г. включительно КОИБы использовались в 38 субъектах Российской Федерации на 9910 избирательных участках: при проведении 10 федеральных кампаний, 21 региональной кампании и 58 местных выборов.

Собственно КОИБ-2010, с помощью которого будет происходить голосование в Алтайском крае, впервые использовался в октябре 2010 г. в Челябинске на 45 избирательных участках при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Челябинской области. В единый день голосования 13 марта 2011 г. КОИБами были оснащены 557 избирательных участков в 7 субъектах Российской Федерации.

Использование техники для учета голосов избирателей и подведения итогов голосования способствует исключению так называемого «человеческого фактора»: ошибок при подсчете голосов и составлении протокола об итогах голосования, а также препятствует фальсификации и вбросу избирательных бюллетеней, обеспечивает прозрачность проведения голосования. Одним из преимуществ использования КОИБа является быстрота обработки бюллетеней –

итоговый протокол машина выдает уже через 15–20 минут после закрытия участка, что значительно облегчает работу участковой избирательной комиссии.

**– Уже определено, на каких именно участках края голосование будет происходить с помощью КОИБов?**

На сегодняшний день в край уже поступили и успешно прошли тестирование два комплекса, остальные поступят до 20 ноября 2011 г. Крайизбирком определил, что голосование с помощью КОИБов будет проводиться в 25 муниципальных образованиях края, причем не только в городах. Наибольшее количество комплексов будет использовано в Первомайском и Тальменском районах – 10 и 9 соответственно, а также в Павловском и Алейском районах – 7 и 6 аппаратов. В Барнауле для голосования будут установлены 10 комплексов – по два в каждом районе города.

**– Какие гарантии избирательных прав предусмотрены для лиц с ограниченными физическими возможностями? Есть ли изменения в законодательстве, касающиеся данной категории избирателей?**

– Обеспечение и реализация избирательных прав инвалидами гарантируется прежде всего Конституцией Российской Федерации, а также рядом международно-правовых актов: Конвенцией о правах инвалидов, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 г.; Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, ратифицированной Российской Федерацией 1 июля 2003 г.; Конвенцией о правах инвалидов, подписанной Россией в сентябре 2008 г. и др. В данных правовых актах говорится о том, что каждый гражданин Российской Федерации без ограничений по его физическому состоянию имеет право участвовать в управлении делами государства через свободно избранных им представителей. Однако совершенствование механизмов обеспечения избирательных прав граждан продолжается, 28 июня 2011 г. вступил в силу Федеральный закон №143-ФЗ, посвященный обеспечению избирательных прав лиц с огра-







ниченными физическими возможностями. Основные положения этого закона касаются осуществления инвалидами своих избирательных прав. Так, в случае выдвижения в качестве кандидата, в том числе в составе списка кандидатов, если инвалид не может сам заполнить или заверить документы, предусмотренные законом, он вправе воспользоваться для этого помощью другого лица, полномочия которого должны быть удостоверены нотариально. В качестве представителя инвалида не могут выступать члены избирательной комиссии, зарегистрированный кандидат, его доверенное лицо или наблюдатель.

Что касается осуществления активного избирательного права, то, в соответствии со ст. 64 Федерального закона №67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если человек не может сам расписаться в получении бюллетеня или заполнить его, он может воспользоваться помощью другого избирателя. При этом есть определенные ограничения: помощник не должен являться членом комиссии, зарегистрированным кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, доверенным лицом кандидата, избирательно-го объединения, наблюдателем.

Кроме того, для нас избиратели-инвалиды – особая категория, которая находится под постоянным пристальным вниманием. Центральной Избирательной комиссией России в 2010 г. был реализован пилотный проект «Дорога на избирательный участок», призванный выявить проблемы, возникающие в процессе самостоятельного перемещения инвалида от места жительства до избирательного участка. Полученная информация была доведена до органов власти, соответствующих организаций и предприятий. В Алтайском крае этот проект был реализован на территории четырех избирательных участков, созданных для проведения выборов депутатов в Совет депутатов ЗАТО «Сибирский» 10 октября 2010 г. Избиратели с ограниченными физическими возможностями могут самостоятельно определять удобный для себя способ голосования – в помещении или на дому, а также форму – с использованием азбуки Брайля, сурдоперевода.

На сегодняшний день у нас составлен краевой реестр сурдопереводчиков, которые будут оказывать помощь в информационно-разъяснительной работе, а также непосредственно на избирательных участках в день голосования. К тому же члены избирательных комиссий пройдут обучение по специальной программе для работы с различными категориями людей с ограниченными физическими возможностями – со слепыми и слабовидящими, глухими и слабослышащими, избирателями с нарушениями опорно-двигательного аппарата. На особом контроле у нас, как и всегда, будет обеспечение максимально удобного и безопасного доступа инвалидов в место для голосования. Обязательно помещения будут оборудованы увеличительными стеклами (лупами), для инвалидов по зрению будут оформлены стенды с материалами, выполненными крупным шрифтом, с применением рельефно-точечного шрифта Брайля. Возможно, будет изготовлен трафарет для самостоятельного заполнения бюллетеней. Безусловно, нам сложно справиться только своими силами – Избирательная комиссия Алтайского края активно сотрудничает с органами государственной власти, местного самоуправления, общественными организациями инвалидов. Мы приложим максимум усилий, чтобы лица с ограниченными возможностями могли в полной мере реализовать свое избирательное право.

**– Как Вы считаете, не возникнут ли какие-либо трудности у данной категории избирателей в связи с использованием при голосовании КОИБов?**

– Как показала практика использования КОИБов в других регионах и презентация комплексов представителям общественных организаций, особых трудностей у избирателей с ограниченными физическими возможностями возникнуть не должно. Как я уже говорила, всегда есть возможность воспользоваться помощью другого человека в установленном законом порядке.

**– Как могут проголосовать избиратели, которые не смогут 4 декабря проголосовать на избирательном участке по месту регистрации?**

– Избиратели, которые не смогут проголосовать на избирательном участке, где они включены в списки, могут воспользоваться открепительными удостоверениями. Для этого необходимо обратиться с заявлением с указанием причины, по которой потребуется открепительное удостоверение, лично или через своего представителя при наличии у него нотариально заверенной доверенности. При этом, если избиратель находится на лечении, под стражей в качестве подозреваемого или обвиняемого, доверенность может быть удостоверена администрацией соответствующего учреждения. Выдача открепительных удостоверений уже началась, с 19 октября и до 13 ноября их можно получить, обратившись в территориальную избирательную комиссию. С 14 ноября по 3 декабря выдачу открепительных удостоверений будут производить участковые избирательные комиссии.

Избиратель должен обратить внимание на открепительное удостоверение – оно в обязательном порядке должно содержать данные об избирателе: фамилию, имя, отчество, номер избирательного участка, на котором он включен в список избирателей по месту жительства, печать территориальной или участковой избирательной комиссии, подпись члена комиссии, выдавшего удостоверение.

Для голосования с помощью открепительного удостоверения необходимо предъявить его в день голосования на избирательном участке по месту нахождения, при этом указав в списке избирателей свой адрес места жительства.

**– Ирина Леонидовна, если у избирателя возникли вопросы, касающиеся выборов, куда можно обратиться за консультацией?**

– В Избирательной комиссии Алтайского края в октябре начала свою работу «горячая линия» связи с избирателями. По всем вопросам, которые возникают у участников избирательного процесса, они могут обращаться по многоканальному телефону 8(3852)350522.

**– Благодарим Вас, Ирина Леонидовна, что нашли возможность ответить на наши вопросы.**

Подготовлено пресс-службой  
Избирательной комиссии  
Алтайского края





Даниил Владимирович Бессарабов, заместитель Губернатора Алтайского края, кандидат юридических наук

*Сегодня государственная политика направлена на модернизацию и обновление во всех сферах жизнедеятельности человека. Эта задача соответствует духу времени, в котором мы живем. Кардинальные изменения необходимы нашему обществу, как воздух. В свое время Петр Великий, начиная реформирование страны, заставил всех сбрить бороды. И это был сигнал – жизнь меняется. Сегодня российскому обществу не меньше, чем тогда, необходимо полное обновление, воспитание новой личности, способной ставить цели и уметь оперативно реагировать на требования современности. Нужны люди, которые ориентированы на результат, а не на процесс. Социальная сфера ждет изменений не меньше, чем экономика. Процессы, которые складывались десятилетиями, безболезненно и в одиночестве не исправить. И все же социальная политика органов государственной власти сегодня направлена на то, чтобы в центре стремительно изменяющегося мира остался человек. Именно для него, каждого в отдельности, и всего населения в целом должны быть созданы условия для достойной жизни и свободного развития. Статья посвящена анализу приоритетных направлений социальной политики органов государственной власти.*

## ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Согласно ч. 1 ст. 7 Конституции России, Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Данный конституционный принцип в первую очередь реализуется через социальную политику государства. К числу основных направлений деятельности органов государственной власти относится следующее.

**1. Забота о ветеранах.** Важная часть деятельности органов социальной защиты населения Алтайского края – социальная поддержка ветеранов Великой Отечественной войны. По состоянию на 01.04.2011 г. на территории края проживают 5 894 человека из числа участников и инвалидов войны; 393 жителя блокадного Ленинграда; 584 бывших несовершеннолетних узников фашистских концлагерей; 342 вдовы погибших участников войны.

Праздничные мероприятия, посвященные Дню Победы, были запланированы во всех социальных учреждениях, но в силу возраста ветеранов поздравления организовывались в основном на дому. Каждый получил подарочный набор и именной поздравительный адрес от Губернатора Алтайского края Александра Богдановича Карлина.

События и мероприятия, связанные с социальной поддержкой ветеранов Великой Отечественной войны, обеспечением их жильем, подготовкой к празднованию Дня Победы, являются приоритетными в работе Главалтайсоцзащиты. В настоящее время помощь ветеранам оказывается по нескольким направлениям.

**Продолжается работа по обеспечению ветеранов жильем. По итогам реализации этой задачи Алтайский край занимает девятое место в рейтинге регионов Российской Федерации и замыкает тройку лидеров в Сибирском федеральном округе (по данным Минрегионразвития России от 01.04.2011 г.).**

В 2009–2010 гг. в Алтайском крае обеспечены жильем 2 887 ветеранов, вставших на учет как нуждающиеся после 01.03.2005 г., и 293 ветерана, которые встали на учет ранее 2005 г. В целом в рамках реализации Указа Президента РФ получили субсидии и приобрели жилье 3 180 ветеранов. Общая площадь приобретенных жилых помещений составила 146 115,7 кв. м, сумма реализованных средств – 2 868 322,8 тыс. руб.

По данным ежедекадного мониторинга от 10.04.2011 г., в Алтайском крае на учете нуждающихся в улучшении

жилищных условий состоят 1 697 ветеранов Великой Отечественной войны. Работа по обеспечению их жильем продолжается.

В 2010 г. из средств краевого бюджета на ремонт жилья ветеранам выделено 157 466,4 тыс. руб. Управления социальной защиты совместно с органами муниципальной власти организовали единовременные выплаты этих средств. Субсидии на ремонт жилья получили 8 578 человек.

Особое внимание уделялось и уделяется своевременному и полному предоставлению социальных гарантий ветеранам и инвалидам Великой Отечественной войны.

В 2010 г. компенсацию расходов на оплату жилья и коммунальных услуг получили 7 816 человек из числа инвалидов, участников войны и лиц, приравненных к ним по льготам, за два месяца текущего года – 6 463 человека. Компенсация предоставляется членам семей, совместно проживающим с ветеранами, а таковых более 5 000. Средний размер компенсации в 2011 г. возрос более чем на 20%. В 2010 г. он варьировался от 390 до 880 руб. в зависимости от льготной категории получателя, в 2011 г. – от 440 до 1130 руб. Среднемесячный размер







компенсации по Алтайскому краю увеличился от 352,83 до 403,98 руб.

Инвалидам Великой Отечественной войны, получившим транспортные средства по медицинским показаниям, выплачивается компенсация страховой премии в размере 50% от суммы страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств. В 2010 г. такую компенсацию получили 457 человек, общая сумма составила 291,2 тыс. руб. Работа продолжается, по данным от 01.04.2011 г., компенсацию получили еще 60 человек.

Участники и инвалиды Великой Отечественной войны пользуются правом бесплатного проезда на всей территории Алтайского края. Эту льготу предоставляют им органы местного самоуправления совместно с перевозчиками общественного пассажирского транспорта за счет перевозчиков. Решение об этом было принято в 2010 г. в честь юбилея Победы. В 2011 г. этот почин продолжен.

Около 1,5 тыс. инвалидов и участников Великой Отечественной войны получили единый проездной билет особого образца. Данная мера поддержки особенно значима, так как многие из них приезжают в краевую столицу для получения медицинской помощи.

Граждане, приравненные по мерам социальной поддержки к участникам и инвалидам Великой Отечественной войны, приобретают проездные билеты на общественный транспорт по льготной цене 200 рублей.

В 2011 г. в городах и районах края органами социальной защиты населения с участием ветеранских организаций продолжается работа по изучению жилищно-бытовых условий ветеранов Великой Отечественной войны с целью определения их потребности в мерах социальной поддержки и повышения эффективности адресной социальной помощи.

По результатам обследования ветераны получают материальную помощь, содействие в ремонте домов и квартир. Нуждающиеся принимаются на социальное обслуживание. В ходе встреч с ветеранами проводятся беседы, даются разъяснения и консультации по вопросам социального обслуживания.

Учреждения социальной защиты бесплатно и в первоочередном порядке

предоставляют социальные услуги ветеранам Великой Отечественной войны, очередность на социальное обслуживание на дому отсутствует.

Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, в том числе участников и инвалидов Великой Отечественной войны, в Алтайском крае осуществляют 59 центров социальной помощи семье и детям, 157 отделений социального обслуживания, 43 государственных стационарных учреждения социального обслуживания.

**Ежегодно различные социальные услуги получают более 300 тыс. граждан пожилого возраста, в том числе участники и инвалиды Великой Отечественной войны.**

Все одиноко проживающие участники и инвалиды войны находятся под патронажем социальных работников. Подготовлено предложение об освобождении вдов участников войны (в крае их 806 человек) от оплаты социального обслуживания на дому.

В государственных стационарных учреждениях социального обслуживания проживают 746 ветеранов Великой Отечественной войны, в том числе 41 участник войны. Стационары обеспечивают ветеранов средствами реабилитации в соответствии с индивидуальными программами, разработанными для каждого из них. Проводятся углубленные медицинские осмотры. В первоочередном порядке предоставляются медикаменты по программе дополнительного лекарственного обеспечения.

Для создания комфортных условий проживания во всех стационарных социальных учреждениях края ведутся текущие ремонтные работы. Так, в 2010 г. в Барнаульском доме-интернате для ветеранов войны и труда отремонтировано второе отделение жилого корпуса на общую сумму 3,6 млн руб., произведена реконструкция фасада бани на сумму 958 тыс. руб., осуществлен ремонт инженерных коммуникаций в подвале главного корпуса и наружной теплосети на сумму более 3 млн руб. Ветераны, проживающие в доме-интернате, обеспечены индивидуальными холодильниками и телевизорами.

**2. Приоритет – здоровье.** Особое внимание в крае уделяется здравоохранению. Безусловно, наша задача – модернизация этой отрасли. Мы должны

сделать так, чтобы медицинские услуги оказывались своевременно и качественно. Уровень здравоохранения многое говорит о состоянии всего общества и государства. **На территории края сегодня активно реализуются все сегменты национального проекта «Здоровье», край вошел в число регионов, где созданы первые региональные сосудистые центры. Реализация данного направления позволила снизить смертность от сосудистых заболеваний: в 2009 г. – на 19,8%, в 2010 г. – на 21,6%. Более 60% больных, перенесших инсульт, сохраняют способность к самообслуживанию.**

С 2010 г. край участвует в реализации программы по совершенствованию оказания помощи больным с онкологическими заболеваниями. Открыто 28 первичных онкологических кабинетов.

В крае созданы и оснащены оборудованием шесть центров здоровья.

Равнодоступность в получении специализированной медицинской помощи сельскому населению обеспечивается через развитие здравоохранения по межрайонному принципу путем организации специализированных отделений. Это положительным образом влияет на показатели здоровья сельских жителей.

В настоящее время в поликлиниках всех 60 ЦРБ внедрена система дистанционной предварительной записи пациентов на консультативные приемы в краевые АПУ. В течение 2009 г. предварительной записью воспользовались около 67 тыс. человек, а в 2010 г. – 311 217 жителей края. В рамках текущего финансирования на 2011 г. запланировано дальнейшее развитие телемедицинских технологий, врачебно-диспетчерской службы и корпоративной сети передачи данных в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 г. №152-ФЗ «О персональных данных», с формированием модулей отслеживания эффективности и качества оказания медицинской помощи на всех этапах.

В последние годы в Алтайском крае активно развивается оказание высокотехнологичной медицинской помощи (ВМП) населению края. За четыре года количество профилей оказываемой учреждениями здравоохранения края ВМП увеличилось с 3 до 11, число учреждений, оказывающих ВМП, возросло до 9 (4 краевых, 4 муниципальных





и негосударственное), за счет средств как федерального так и краевого бюджетов, при отсутствии на территории федеральных медицинских учреждений. Показатель обеспеченности ВМП на 100 тыс. человек в 2011 г. составил 247.

С 2008 г. финансирование ВМП выделено отдельной строкой в законе о бюджете Алтайского края. С 2009 г. увеличилась доступность ВМП для сельских жителей края, составив 51% от числа пролеченных (в 2008 г. – 29%).

На стадии строительства в Барнауле находится высокотехнологичный центр травматологии и ортопедии. Решается вопрос о возведении в Алтайском крае перинатального центра.

Бюджет Алтайского края ориентирован на решение главных приоритетов в социальной политике региона: поддержку семей с детьми, охрану материнства, детства, демографическое развитие. Принятый на 2011 г. бюджет сохраняет социальную направленность. Он предусматривает рост его объема более чем на 17% по отношению к уровню 2010 г. В нем почти на 25% возрастут расходы на сферу здравоохранения, на 17% – на образование.

**В Алтайском крае принимаются системные меры для повышения рождаемости, которые включают развитие специализированной отрасли медицины, коррекцию социального поведения и пропаганду здорового образа жизни.**

**Важным положительным достижением в регионе является увеличение доли вторых и третьих рождений с 37 до 41%. Это принципиально важно с точки зрения отношения к количеству детей в семье, самой идеологии выстраивания семьи.**

В 2009 г. начал работу краевой центр планирования семьи и репродукции, где будущие родители могут получить бесплатную ВМП. В 2010 г. такой помощью воспользовались 100 семейных пар. Благодаря применению высокотехнологичных методик экстракорпорального оплодотворения в крае на свет появилось 33 малыша. В 2011 г. такую помощь получают 300 семейных пар за счет средств краевого бюджета.

Медицинскому сообществу поставлена задача по существенному снижению потерь здоровья населения. Основным показателем эффективности

должно стать сокращение смертности с 14,9% в 2007 г. до 13,0% к 2015 г.

Системные меры федерального центра, Администрации Алтайского края при участии органов местного самоуправления не могли не сказаться на здоровье населения региона.

Общая смертность населения в течение ряда лет имеет тенденцию к снижению. Показатель общей смертности за последние три года сократился на 10,8%, а смертность трудоспособного населения – на 18%.

Уровень рождаемости за этот же период вырос на 9,7%.

Значительным стало снижение убыли населения за счет процессов естественного старения. Показатель естественного прироста вырос на 43,8%.

Таким образом, можно отметить, что в последние 5 лет в крае наметились позитивные тенденции в виде снижения темпов роста заболеваемости, роста рождаемости и снижения смертности.

В крае реализуется 12 краевых, ведомственных и межведомственных программ на общую сумму 160,5 млн руб., что составляет 1,5% от стоимости территориальной программы государственных гарантий.

Приоритеты здравоохранению отдаются и при формировании различных региональных социальных программ. Так, из 75 социальных объектов, включенных в программу строительства и реконструкции, посвященных предстоящему 75-летию юбилею края, – «75 на 75» – 25 объектов здравоохранения расположены в сельской местности.

Реализуемая комплексная программа демографического развития на период до 2015 г., признанная модельной для Сибирского федерального округа, направлена на стабилизацию численности населения Алтайского края и создание условий для роста, повышения качества жизни и увеличения ожидаемой продолжительности жизни к 2015 г. до 69,5 лет. На ее финансирование до 2015 г. планируется направить почти 14 млрд руб.

**Наиболее значимым социальным проектом в здравоохранении края является разработанная и подписанная 12.04.2011 г. в Минздравсоцразвития России программа модернизации здравоохранения Алтайского края на 2011–2012 гг.**

**Общий объем финансового обеспечения составит до 8 229 518,6 тыс. руб., в том числе: средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования – до 6 388 972,0 тыс. руб., средства бюджета Алтайского края – 839 295,1 тыс. руб., средства бюджета ТФОМС – до 1 071 251,5 тыс. руб.**

В результате реализации программы в Алтайском крае будет осуществлено:

- приведение сети учреждений здравоохранения в соответствие с потребностью населения в медицинской помощи;
- укрепление материально-технической базы лечебно-профилактических учреждений и оснащение их медицинским оборудованием;
- внедрение современных информационных систем в учреждения здравоохранения;
- внедрение полного тарифа оплаты медицинской помощи за счет средств системы обязательного медицинского страхования, с учетом внедряемых в 2011–2012 гг. стандартов оказания медицинской помощи;
- внедрение эффективных способов оплаты медицинской помощи, ориентированных на результаты деятельности;
- повышение доступности амбулаторной медицинской помощи, в том числе предоставляемой врачами-специалистами;
- обеспечение принципа экстерриториальности, т.е. доступности медицинских услуг для всех граждан независимо от места жительства.

Тем не менее в настоящее время сохраняется дефицит обеспеченности врачами кадрами в среднем на 30,1%. В амбулаторном звене эта цифра меньше – 28,7%, а в стационарном – 33,0%.

**3. Алтай спортивный.** И все же, какими бы ни были совершенными медицинские технологии и высоким мастерство работников здравоохранения, здоровье лучше сохранять, чем восстанавливать. Формирование здорового образа жизни, вовлечение жителей края в занятия физкультурой и спортом и в целом реализация государственной политики по повышению роли физической культуры и спорта в решении социальных проблем – задача органов исполнительной власти в сфере физической культуры





ры и спорта Алтайского края, городов и районов.

Основные усилия направлены на укрепление материально-технической базы, развитие системы спортивных школ и подготовки спортивного резерва, повышения уровня спортивного мастерства алтайских спортсменов и достойное выступление сборных команд края на Всероссийской и международной аренах.

Для реализации поставленных задач в Алтайском крае приняты и реализуются:

- стратегия развития физической культуры и спорта в Алтайском крае на период до 2020 г.;
- ведомственная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Алтайском крае на 2009–2011 гг.»;
- ведомственные целевые программы развития училища олимпийского резерва, футбола, хоккея, горнолыжного спорта;
- соглашения о сотрудничестве с краевыми общественными организациями, компаниями и фирмами Барнаула.

В Алтайском крае созданы краевые специализированные детско-юношеские школы олимпийского резерва по хоккею «Алтай», по плаванию «Обь», по гребле на байдарках и каноэ им. К. Костенко, по футболу А. Смертина, по хоккею на траве «Юность Алтая», по волейболу «Заря Алтая», по горнолыжному спорту «Горные лыжи», по конькобежному спорту «Клевченя», а также 90 детско-юношеских спортивных школ и клубов физической подготовки в муниципальных образованиях края.

**На сегодняшний день в детско-юношеских спортивных школах занимаются физической культурой и спортом 50 987 детей и подростков, что составляет 22,6% от числа учащихся края.**

Ежегодно в крае проводится более 500 чемпионатов, первенств, кубков края, турниров и фестивалей, спартакиады школьников, учащихся ДЮСШ, ссузов, ПУ, студентов, ветеранов, инвалидов, воспитанников детских домов и школ-интернатов, госслужащих; краевые сельские олимпиады, олимпиады малых городов Алтайского края; массовые детские

**старты; Всероссийские мероприятия «Кросс наций», «Оранжевый мяч», «Лыжня России», «Российский азимут».**

В рамках реализации в Алтайском крае подпрограммы «Развитие футбола в Российской Федерации на 2008–2015 гг.» федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 гг.» (далее – ФЦП) в Барнауле построено футбольное поле с искусственным покрытием и мини-футбольное поле с искусственным покрытием для КГУ СДЮШОР по футболу А. Смертина за счет средств федерального и краевого бюджетов.

В рамках данной ФЦП в Бийске проведена реконструкция стадиона «Строитель» с устройством искусственного футбольного покрытия и подогрева за счет средств федерального, краевого и муниципального бюджетов. Ведется строительство спортивного центра с плавательным бассейном в Новоалтайске из средств федерального, краевого и муниципального бюджетов.

За счет средств краевой адресной инвестиционной программы и муниципального бюджета Ключевского района приобретен в муниципальную собственность спортивно-оздоровительный комплекс «Фактория».

В школе №40 Барнаула за счет средств городского бюджета построен спортивный зал.

В Славгороде завершена реконструкция здания под спортивное сооружение для ВПК «Десантник».

Завершена разработка проектно-сметной документации на крытый каток с искусственным льдом для КГУ СДЮШОР по хоккею «Алтай» и на спортивный центр с универсальным игровым залом для КГОУ СПОТ «Алтайское училище олимпийского резерва». Завершается разработка проектно-сметной документации на строительство спортивной базы на гребном канале.

В рамках реализации краевой адресной инвестиционной программы завершается реконструкция общежития Алтайского училища олимпийского резерва.

В рамках реализации ФЦП спортивные центры с плавательным бассейном появятся в 2011 г. в Камне-на-Оби и к 2012 г. в Заринске; а в Новоалтай-

ске – футбольное поле с искусственным покрытием.

В рамках реализации программы «75x75» будут построены спортивно-оздоровительные комплексы в Петропавловском, Поспелихинском, Романовском и Хабарском районах.

Планируется начать строительство крытого катка с искусственным льдом для КГУ СДЮШОР по хоккею «Алтай», спортивного центра с универсальным игровым залом для училища олимпийского резерва, спортивной базы на гребном канале и спортивного центра единоборств; осуществить реконструкцию горнолыжной базы в Белокурихе; предстоит разработать проектно-сметную документацию на крытый футбольный манеж и спортивный центр с плавательным бассейном и универсальным игровым залом в Барнауле.

В рамках совместного проекта Минспорта России и ВПП «Единая Россия» за счет средств федерального бюджета будет приобретено спортивно-технологическое оборудование для крытого хоккейного корта в Заринске.

**4. Развитие предпринимательства.** Отдельная роль в социальной сфере отводится занятости населения и развитию предпринимательства. Известный дефицит мест в детских садах сегодня позволяет решить, в том числе, и социальный проект по развитию безработными гражданами предпринимательства на рынке услуг дошкольного образования, реализуемый в Администрации Алтайского края. Поручение поддерживать вариативные формы дошкольного образования, в том числе систему негосударственных детских учреждений и семейных детских садов дал Президент России Дмитрий Анатольевич Медведев в Послании Федеральному Собранию. Губернатор Алтайского края Александр Богданович Карлин поставил задачу – в ближайшее время обеспечить всех очередников местами в детских дошкольных учреждениях. Проблема решается совместными усилиями двух краевых структур – управления по труду и занятости населения и управления по образованию и делам молодежи.

**Краевая служба занятости использует ресурсы программы снижения напряженности на рынке труда. Пилотной территорией стал Заринск.**





К примеру, бывший безработный Владимир Огородников при содействии центра занятости населения организовал негосударственное дошкольное образовательное учреждение «Частный детский сад «Винни-Пух». Специалисты КГУ ЦЗН Заринска помогли ему подготовить бизнес-план и другие документы. Администрация города предоставила здание бывшего лица «Бригантина». Подрядная организация ООО «СЭБ» за полгода провела качественный ремонт и реконструкцию помещения.

В итоге находившееся в запустении здание приведено в порядок, в том числе и усилиями бывших безработных через различные направления активных программ содействия занятости.

Сейчас отремонтирована уже большая часть помещения. Созданы уникальные игровые и спальные комнаты, для комфорта детей установлена система «теплый пол». Профессиональным дизайнером продумана и разработана каждая деталь интерьера – от цвета стен и штор до авторской мебели, где каждый уголок заботливо скруглен, чтобы малыш, играя, не ударился. Владимир Огородников, обладая навыками изготовления мебели, кровати, кабинки и стульчики мастерил сам. В каждом изделии оригинально обыгран образ сказочного медвежонка.

Наполняемость групп «Винни-Пуха» не будет превышать 15 детей. В ближайшее время будет завершена реконструкция двух спортивных залов и бассейна, начнут работать кружки: театральный, танцевальный, изостудия и школа интеллектуального развития с занятиями по методике Монтессори.

В настоящее время начали работать две группы временного пребывания детей.

Алтайскому краю с его уникальными природными и человеческими ресурсами непросто было бы упустить из внимания развитие предпринимательства в туристической отрасли. Служба занятости принимает активное деятельное участие в развитии сельского туризма.

Так, бывший преподаватель экономического факультета Томского педуниверситета Павел Митасов уже два года живет в Солонешенском районе. Говорит, что пытался реализовать свой проект в Томске, однако власти не поддержали. Решил переехать. Долгое время искал подходящее место и выбрал село Большая Тихая в живописном месте, в 50 км от Солонешного. С ним переехала семья – жена Татьяна, профессиональный художник, и двое их детей. Сейчас семья при поддержке службы занятости реализует проект «Усадьба гостевого типа «Ярь-Терем».

Суть проекта – предоставить гостям возможность пожить так, как встарь, показать исконно русские традиции. «Инвестировать средства в чужую культуру не стоит, надо вспомнить свое прошлое, – говорит предприниматель, – вот это мы и стараемся делать».

Павел Митасов получил субсидию на открытие своего дела и на создание рабочего места от центра занятости населения. Трудоустроил к себе жену Татьяну. Ее мастерство художницы очень пригодились в создании и обустройстве самобытного «Ярь-Терема».

Полученные средства направил на строительство терема. В нем будет принимать гостей и устраивать ремесленные мастер-классы.

По образу сырной деревни в Алтайском районе Павел планирует создать ремесленную деревню, привлечь мастеровых людей, владеющих гончарным искусством, знающих ткачество, кузнечное дело. Туристы могли бы осваивать ремесла. Его жена Татьяна сделала специальный оберег – Дарница-Берегиня Солонешенская. Внутри маленькой куклы разные травы, зернышки пшеницы, льна – символы плодородия земли. В 2010 г. Дарница-Берегиня Солонешенская была признана Управлением Алтайского края по развитию предпринимательства и рыночной инфраструктуры лучшей сувенирной ремесленной продукцией.

**Кроме того, в крае работают краевые целевые программы «Содействие занятости населения Алтайского края» и «Дополнительные меры по снижению напряженности на рынке труда Алтайского края». Благодаря их реализации за 2010 г. численность зарегистрированных безработных снижена почти на треть, уровень регистрируемой безработицы к экономически активному населению достиг своего исторического минимума и в среднем по году составил 3,7%. Положительные тенденции сохраняются и в 2011 г.**

Успешно идет реализация мероприятий по самозанятости безработных граждан. Опыт показывает, что данное направление является одним из самых востребованных у безработных граждан в сельской местности (более 80% новых рабочих мест, созданных в рамках данного мероприятия, приходится на сельскую местность). Мы можем сегодня поддержать наиболее интересные

**Поддержка краевой службой занятости пилотного проекта «Негосударственное дошкольное образовательное учреждение «Частный детский сад «Винни-Пух» в цифрах**

Безработные – участники общественных и временных работ, помогавшие в восстановлении и ремонте детского сада в 2010–2011 гг.	85 человек
Выпускники учреждений профессионального образования, временно трудоустроенные по программе «Первое рабочее место»	2 человека
Стажировка выпускников учреждений профессионального образования	1 человек по специальности «бухгалтер»
Сумма государственной субсидии на организацию собственного дела	58 тыс. 800 руб.
Сумма государственной субсидии на создание 21 дополнительного рабочего места	1 млн 234 тыс. 800 руб.
Организовано профессиональное переобучение безработных граждан, имеющих профессию «педагог». После обучения они будут работать в детском саду	10 человек





проекты и бизнес-идеи на стадии старта, а в дальнейшем тиражировать опыт для решения аналогичных задач.

В крае имеются примеры, когда безработный гражданин, организовав собственное дело и трудоустроив при этом на созданные рабочие места своих односельчан, снижал уровень безработицы в своем селе в два-три раза. При этом бывшие безработные, став предпринимателями, реализуют не только коммерческие, но и социально значимые для края проекты (помимо услуг по дошкольному образованию, предоставление услуг пожилым гражданам, молодежные проекты).

Успешности реализации программ поддержки малого бизнеса способствует объединение усилий администраций, отраслевых ведомств, органов местного самоуправления. Для того чтобы бизнес бывшего безработного на селе стал устойчивым, развивался и перешел к расширенному воспроизводству, ведется работа по увеличению загрузки производственных мощностей предприятий пищевой, перерабатывающей и фармацевтической промышленности за счет увеличения закупок сырья местных сельскохозяйственных товаропроизводителей, в том числе в личных подсобных хозяйствах. На всей территории края организована деятельность мясохолодобоен и молокоприемных пунктов.

В целом в 2009–2010 гг. в рамках программы самозанятости безработных граждан (с учетом дополнительных рабочих мест, созданных безработными гражданами для трудоустройства других безработных граждан) создано беспрецедентное в масштабах края количество постоянных рабочих мест – 8,2 тыс. единиц, из них в 2010 г. – 5,5 тыс. единиц. Более 5 тыс. рабочих мест создано в 2011 г.

**5. Помощь семьям.** К сожалению, не всегда родители своевременно могут заметить проблемы ребенка, вникнуть, понять, принять участие в их решении. У взрослых, как говорится, и своих проблем хватает. Поэтому вопросы помощи семье и детям также ложатся на социальные службы. На базе учреждений социальной защиты и социального обслуживания Алтайского края успешно реализуются краевые целевые программы, например «Раннее выявление социального неблагополучия и работа с семьями

группы риска в Алтайском крае «Свет в родном окне» на 2009–2011 гг.». В рамках этой программы работают 55 кураторов, которые помогают семьям в решении их проблем и координируют деятельность всех подключенных к работе учреждений. Действует система социальных гостиных, низкопороговых клубов для детей и подростков, оборудовано 6 игровых автобусов, которые регулярно выезжают в села Алтайского края.

Программа «Ранняя помощь семьям, воспитывающим детей с нарушениями развития, в Алтайском крае «Растем и развиваемся вместе» на 2009–2011 гг.» реализуется на базе межведомственного взаимодействия: детские поликлиники выявляют детей с нарушениями развития; реабилитационные центры для детей и подростков с ограниченными возможностями проводят реабилитацию семей; территориальные центры социальной помощи семье и детям обеспечивают непрерывное психолого-педагогическое сопровождение семьи по месту жительства; детские сады работают над интеграцией детей с нарушениями развития в среду здоровых сверстников.

Программа «Профилактика отказов от новорожденных детей в Алтайском крае «Я не могу без тебя» на 2009–2011 гг.» предполагает систему профилактики социального сиротства и включает: психокоррекционные кабинеты при родильных домах; мобильные бригады – службы экстренного реагирования в ситуации отказа от новорожденного; отделения временного пребывания для женщин с детьми, которые оказались в трудной жизненной ситуации; пункты проката средств по уходу за ребенком первого года жизни; комнаты дневного пребывания для женщин с детьми раннего возраста.

Основные задачи программы «Социальная профилактика правонарушений несовершеннолетних в Алтайском крае «Все в твоих руках» на 2009–2011 гг.» – выявление безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, оказание им оперативной социально-психологической и социально-правовой помощи, привлечение подростков в социально-реабилитационные учреждения и центры по организации досуга. Апробирована технология «Досудебное сопровождение», организована работа

социального патруля, подросткам, освободившимся из мест лишения свободы, выдается «социальный рюкзак» с набором из 40 предметов, открыты два отделения временного пребывания, компьютерные клубы, «вечерние гостиные».

Все эти программы реализуются при участии Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Кроме того, в крае действует система программных мероприятий, которая предусматривает адресное предоставление пособий, субсидий, оказание денежной помощи малоимущим жителям Алтайского края и гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, проведение организационных мероприятий для отдельных категорий граждан, содействие в трудоустройстве малоимущих людей, которые испытывают трудности в поиске работы.

Программа «О мерах по улучшению качества жизни граждан пожилого возраста в Алтайском крае на 2011–2013 гг.» предполагает организацию профилактики заболеваний у пожилых граждан; создание условий для беспрепятственного обеспечения их лекарственными средствами; обучение граждан уходу за пожилыми людьми (в том числе оказанию доврачебной медицинской помощи); создание пунктов проката медицинской техники, средств и предметов ухода за пожилыми людьми; создание института опеки и приемной семьи для пожилых; обучение социальных работников и специалистов по социальной работе инновационным технологиям социального обслуживания пожилых людей.

**На сегодняшний день Главтасоцзащитой разработан проект краевой целевой программы «Доступная среда на 2011–2015 гг.».** Цель программы – формирование доступной среды в приоритетных сферах жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения, создание условий для социальной адаптации и интеграции в общество лиц с ограниченными возможностями, повышение эффективности реабилитационных услуг, улучшение качества жизни инвалидов.





В ближайшее время на территории края будут реализованы важные социальные проекты. Администрацией Алтайского края принято постановление от 21.12.2010 г. №566 «О создании краевого автономного учреждения «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Алтайского края». Главное управление наделено полномочиями и функциями учредителя МФЦ – организации, в которой государственные и муниципальные услуги будут предоставляться в режиме «одного окна». Открытие центра позволит упростить для граждан-заявителей процедуру получения таких услуг, как назначение пособий и компенсаций, оформление и выдача паспортов, лицензирование отдельных видов деятельности, обеспечение лекарственными средствами, выдача архивных справок, предоставление различного рода информации, регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним и др.

На средства гранта Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, реализуется социальный проект «Точка опоры», разработанный специалистами территориального центра социальной помощи семье и детям г. Бийска. В рамках проекта ведется коррекционно-реабилитационная работа с целью создания благоприятной среды для реабилитации семей, находящихся в социально опасном положении.

**6. Культура Алтая.** Алайский край – регион, обладающий уникальными самобытными традициями, богатым историко-культурным и природным наследием. Алтайская земля подарила миру многих выдающихся личностей: писателя, актера и режиссера Василия Шукшина, всемирно известного конструктора оружия Михаила Калашникова, второго космонавта планеты Германа Титова, кинорежиссера Ивана Пырьева, поэта Роберта Рождественского, народного артиста России Валерия Золотухина и др.

**Несмотря на негативные тенденции, связанные с экономическим кризисом 2009 г., в крае удалось сохранить многопрофильную сеть учреждений культуры: 1245 учре-**

**ждений клубного типа, 1121 библиотеку, 66 музеев, 2 картинные галереи, 6 театров, 2 концертные организации, 4 краевых методических центра, одно киноvideопрокатное учреждение, 5 средних специальных учебных заведений культуры и искусства, 112 детских музыкальных и художественных школ, детских школ искусств.**

В регионе успешно действует краевая целевая программа, направленная на сохранение и развитие сети учреждений и отдельных направлений деятельности в сфере культуры.

Первый программный документ, нацеленный на поддержку конкретных направлений деятельности в сфере культуры, был принят 5 лет назад. В рамках краевой целевой программы «Культура Алтайского края» на 2007–2010 гг. достаточно эффективно решались вопросы, связанные с пополнением и сохранением библиотечных фондов, компьютеризацией библиотек, краевых учреждений культуры и художественного образования, пополнением фонда музыкальных инструментов детских музыкальных школ и школ искусств, оснащением звукоусилительной аппаратурой клубных учреждений. Материально поощрялись победители краевого смотра «Юные дарования Алтая» и ведущие педагоги художественного образования, созданы возможности для участия молодых дарований и ряда учреждений культуры в значимых российских и межрегиональных фестивалях и конкурсах.

В 2010 г. утверждена новая краевая целевая программа «Культура Алтайского края» на 2011–2015 гг., разработанная с учетом того, что ряд важных направлений отрасли долгое время не удавалось решить за счет текущих бюджетных расходов. Так, в программу включены два новых важных направления – сохранение и развитие нематериального культурного наследия и популяризация деятельности в сфере сохранения культурного наследия и развития культуры и искусства.

В частности, в рамках первого направления планируется проводить фольклорно-этнографические экспедиции, сформировать каталог объектов нематериального культурного

наследия, осуществлять поддержку фестивалей и конкурсов народного творчества. Популяризация деятельности в сфере сохранения культурного наследия и развития культуры и искусства предусматривает издание свода памятников Алтайского края, иллюстрированных каталогов объектов культурного наследия, организацию тематических выставок и конкурсов, издание научной, методической и справочной литературы.

При реализации новой программы будут созданы дополнительные возможности для участия профессиональных творческих коллективов, а также отдельных исполнителей в различных фестивалях и конкурсах. А в рамках поддержки самодеятельного художественного творчества впервые будут выплачиваться премии победителям краевых Дельфийских игр. Продолжится пополнение библиотечных и музейных фондов, создание модельных библиотек и публичных центров правовой информации. Клубы, музеи, театры и концертные организации в рамках программы будут получать новое, более современное оборудование. Продолжится обновление фонда музыкальных инструментов учреждений художественного образования.

**Общий объем финансирования краевой целевой программы «Культура Алтайского края» на 2011–2015 гг. за счет всех источников финансирования составит около 300 млн руб. Из краевого бюджета на реализацию программы будет выделено 170 млн руб., в том числе 92 млн руб. – на капитальные вложения.**

Стоит отметить, что из краевого бюджета в рамках различных программ выделяются значительные средства на реконструкцию и строительство учреждений культуры, которые становятся визитной карточкой нашего региона. Среди них Государственная филармония Алтайского края, краевой театр драмы им. Василия Макаровича Шукшина, Всероссийский мемориальный музей-заповедник В.М. Шукшина в селе Сrostки.

В ближайшее время в сфере культуры будут реализованы еще несколько масштабных социально значимых проектов.





В 2011 г. завершилась реконструкция Дома культуры Меланжевого комбината под Молодежный театр Алтая, который гостеприимно распахнул двери своего нового дома. Символично, что это событие произошло в год 70-летнего юбилея нашего земляка, народного артиста России, художественного руководителя Молодежного театра Алтая Валерия Сергеевича Золотухина.

В Год российской космонавтики в селе Полковниково Алтайского края после реконструкции и строительства открылся Алтайский государственный мемориальный музей второго космонавта планеты Германа Степановича Титова. Как известно, 6 августа исполнилось 50 лет со дня полета в космос нашего знаменитого земляка. На родине космонавта с 1965 г. действует музей, который основал его отец Степан Павлович Титов. Открылся обновленный, современный мемориальный комплекс Г.С. Титова. Пожалуй, это стало главным мероприятием в Алтайском крае, посвященным Году космонавтики. Основное здание музея было реконструировано, а рядом построено новое. Существенно будет расширен фонд музея за счет приобретения новых экспонатов – образцов космической техники. Для обновленного музея уже приобретен макет космического корабля «Восток» (в масштабе 1:3), скафандр космонавта в натуральную величину, также будут созданы новые экспозиции. Музей будет оснащен современным оборудованием и программным обеспечением, существенно увеличится его площадь, что позволит создать ряд новых экспозиций и разместить фонды, среди которых значимыми будут мемориальная экспозиция «От родника к звездам» и «Алтай и космос», в которой представлены биографии летчиков-космонавтов – Валентины Терешковой, Василия Лазарева; выставка работ педагога-просветителя Степана Титова. Планируется создание экспозиции, посвященной оптико-лазерному центру. Праздничное открытие музейного комплекса состоялось в августе 2011 г. – в 50-летний юбилей полета Германа Степановича Титова в космос.

Мемориальный музей Г.С. Титова в течение всего года провел целый ряд мероприятий, связанных с темой космоса: литературно-музыкальную композицию «Он сказал – «Поехали»,

посвященную 50-летию со дня полета Ю.А. Гагарина (12 апреля), художественно-публицистическую программу «Первый космонавт Сибири», посвященную 50-летию полета в космос Г.С. Титова, документальную выставку «Шагнувшие к звездам» (6 августа); публицистическую программу «Сутки в невесомости и вся жизнь», посвященную дню рождения Г.С. Титова (9 сентября); литературно-музыкальную композицию «Опустела без него земля», посвященную дню памяти Г.С. Титова (20 сентября).

В Алтайском государственном краеведческом музее стартовала музейная акция «Мы и космос», в которой принимали участие жители края, сохранившие реликвии, связанные с темой покорения космоса, в том числе с именами наших знаменитых земляков-космонавтов. В рамках объявленной акции появились первые экспонаты – значки и открытки 60-х гг. Итогом акции стала выставка, в которую вошли все собранные от жителей экспонаты, а также предметы, хранящиеся в краеведческом музее, например, костюм космонавта и нашего земляка Василия Лазарева, личные вещи и фотографии второго космонавта планеты Германа Титова, книга одного из основоположников космонавтики Юрия Кондратюка «Завоевание межпланетных пространств», изданная в 1929 г. Новая экспозиция в краеведческом музее также приурочена к 50-летию со дня полета в космос нашего земляка Германа Титова.

В Государственном художественном музее Алтайского края накануне Дня космонавтики стартовал выставочный проект «50 лет в Космосе: летопись покорения». Одновременно выставки с таким названием прошли в 30 крупнейших городах России. Лучшие образцы советского агитационного, просветительского, высокохудожественного плаката, передовицы газеты «Комсомольская правда» 1960-х гг., ставшие реликвией, составили основу выставки. Кроме этого, художественный музей представил художественные произведения из собственных фондов, посвященные космической теме: живописные полотна художника-фантаста А. Соколова и космонавта А. Леонова, а также произведения декоративного искусства: ювелирные

украшения уральских мастеров, керамика, художественное стекло. В выставочном проекте также принял участие Алтайский союз коллекционеров, представивший для экспонирования редкие коллекции марок, открыток, конвертов, значков, сувениров на тему покорения космоса. Алтайский краевой центр детско-юношеского творчества и туризма, ставший партнером выставки, объявил конкурс среди учащихся школ «К неизведанным мирам», который проходил накануне открытия выставки. Лучшие коллекции, собранные школьниками, были включены в музейную экспозицию, а победители конкурса награждены ценными подарками. Организаторам проекта хотелось, чтобы тема освоения космоса вновь стала популярной у российской молодежи и чтобы каждый посетитель, посмотревший экспозицию, испытал гордость за свою страну!

Кроме того, в крае ведется работа по созданию новых мемориальных музеев, посвященных нашим известным землякам. В селе Ельцовка к концу 2011 г. откроется первая экспозиция в мемориальном музее заслуженной актрисы РСФСР Екатерины Савиновой. 26 декабря ей исполнилось бы 85 лет. А в селе Курья продолжаются работы по созданию мемориального музея всемирно известного конструктора оружия, нашего земляка Михаила Тимофеевича Калашникова. Музей расположится в здании школы, в которой учился Михаил Тимофеевич. Сейчас в этом здании располагается детская школа искусств, которая в следующем году переедет в новое здание Дома культуры, строящегося в рамках Губернаторской программы «75х75».

Также уже дан старт еще нескольким проектам. В частности, разработана проектно-сметная документация для реконструкции и реставрации краеведческого и художественного музеев.

Алтайский край всегда был богат на талантливых, работоспособных, а главное – душевных людей. Пожалуй, это наша отличительная черта. И о каком бы направлении социальной политики ни шла речь, главное наше достояние – это люди. Кому-то нужна помощь, кому-то внимание, а кому-то «зеленый свет» в развитии идей и инноваций. В этом, наверное, и есть главная задача органов государственной власти.







Владимир Михайлович Алтухов, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

*В настоящее время социально-экономическая система начинает рассматриваться экономистами как сложное живое образование, состоящее из двух ключевых подсистем – экономической и культурно-институциональной. Рядом ведущих отечественных ученых признается, что при трансформации институтов необходимо в первую очередь учитывать культурную специфику страны и начинать преобразования с культурной сферы, взаимосвязи между экономикой и культурой носят взаимодополняющий характер, как это происходит в отношении различных систем биологического организма. При реформировании российской экономики необходимо учитывать эти обстоятельства.*

## К ВОПРОСУ ЭФФЕКТИВНОСТИ РОССИЙСКИХ РЕФОРМ

В научной литературе до сих пор продолжается спор о роли и мере сознательного (прежде всего со стороны государства) и стихийного (со стороны рынка) регулирования экономических процессов. Способы решения этой проблемы во многом определяют особенности управления социально-экономическими системами в разных странах и регионах.

В настоящее время социально-экономическая система начинает рассматриваться экономистами как сложное живое образование, состоящее из двух ключевых подсистем – экономической и культурно-институциональной. При этом если во второй половине XX в. особый интерес экономистов вызывала проблематика институтов, то сегодня на передний план выходят исследования, связанные с культурой. Интерес этот обусловлен некоторыми процессами, протекающими в современном мире.

Например, оказавшиеся в относительно одинаковых институциональных условиях бывшие социалистические страны показали в течение последних десятилетий абсолютно непохожие сценарии развития: от эффективной интеграции в мировой процесс экономической и социальной жизни (Венгрия, Чехия, Казахстан) до стагнации и упадка (Румыния, Молдова, Украина, Грузия и др.).

Кроме того, технологическая революция привела к лидирующей роли интеллектуальных, наукоемких производств. Стратегически важным ресурсом таких производств становится высокообразованный, умеющий творчески думать работник. По этой причине традиционные виды капитала (промышлен-

ный, финансовый, торговый) отходят на второй план, а во главу угла ставятся человеческий, культурный и социальный капиталы.

Ряд ведущих отечественных ученых прямо считают, что институциональная система представляет собой пирамиду, в основании которой находятся культурные традиции и ценности, в срединной части – неформальные правила, а на вершине – формальные правила поведения людей<sup>1</sup>. Тем самым признается, что при трансформации институтов необходимо в первую очередь учитывать культурную специфику страны и начинать преобразования с культурной сферы.

Становление современного рынка требует пересмотра ряда основных положений экономической науки. Некоторые ученые предлагают в рамках экономических исследований обращаться прежде всего к таким «культурным» понятиям, как счастье и удовлетворенность жизнью<sup>2</sup>.

**Таким образом, новый этап в развитии экономического знания становится невозможным без осознания того, что «экономика – это важнейшая область современной жизни, в рамках которой культура оказывает прямое влияние на благосостояние населения»<sup>3</sup>, а «взаимосвязи между экономикой и культурой носят взаимодополняющий характер, как это происходит в отношении различных систем биологического организма»<sup>4</sup>.**

Для дальнейшего гармоничного развития российского общества необходимо коренным образом менять подход руководства страны к социально-эконо-

мическим преобразованиям, мировоззрение руководителей на всех уровнях, которые должны понять, что потреблять можно лишь то, что создано своими собственными руками. Жизнь в долг за счет счастья будущих поколений россиян, за счет кредитов, предоставляемых другими странами (по которым рано или поздно, но все равно придется расплачиваться), за счет «проедания» того, что было создано нашими отцами и дедами, за счет безжалостной эксплуатации природы – это тупиковый путь.

Руководством страны признана необходимость преодоления экспортно-сырьевой модели экономики и выдвинута установка на высокотехнологичную модернизацию общественного воспроизводства, включая инфраструктурный сектор, жилищно-коммунальное хозяйство, сферу образования и здравоохранения.

По сути, речь идет о принципиально новом пути развития. Испробованные за четверть века многочисленные эксперименты к цели не привели.

Ничего созидательного не вышло из горбачевской «перестройки», и, видимо, не могло выйти. Но она нашла «... заинтересованное содействие иностранного капитала, прежде всего – США, для которых критическое ослабление, а тем более устранение Советского Союза открывало перспективу мирового господства и глобализации «империализма доллара»<sup>5</sup>.

Оглядываясь назад, приходится признать: социально-экономическое развитие не являлось и целью последовавших радикальных рыночных реформ. Весь их





радикализм заключался в уничтожении экономического базиса и государственного устройства СССР.

Главным орудием разрушения выступила внеэкономическая приватизация государственной собственности. Это привело к тому, что добывающий сектор оказался экономически оторванным от обрабатывающего, а экспортируемое из России сырье стало во все более растущих объемах перекачиваться в зарубежные ТНК для промышленной переработки за пределами России.

Экспортно-сырьевая модель поддерживает высокую рентабельность добычи и экспорта сырья на одном полюсе и низкую рентабельность обрабатывающих секторов – на другом.

**Неспособность самостоятельно или совместно со своими союзниками производить передовые средства производства есть основной признак слабого, отсталого государства.**

Ни у кого не вызывает сомнения депрессивная ситуация в машиностроении, сельском хозяйстве, образовании, науке, здравоохранении, экологии, культуре, социальной и духовной сферах. «Меры, принимаемые или декларируемые, сами по себе неспособны решать накопившиеся проблемы, что весьма характерно для финальной фазы системного кризиса. Наглядным свидетельством вступления в нее являются факты возникновения беспрецедентных техногенных катастроф: достаточно указать на разрушение одной из крупнейших в мире Саяно-Шушенской ГЭС. Менее наглядна стратегическая опасность неверных решений по геополитическим и оборонным вопросам. Нельзя не высказать обеспокоенность в связи с появлением в отечественных и зарубежных публикациях заведомо сомнительных предложений. В частности, ответственными лицами говорится о допустимости передачи управления российской наукой в руки зарубежных ученых. Открыто заявляется о целесообразности управления ресурсами России зарубежными транснациональными корпорациями»<sup>6</sup>.

После развала индустриальной базы в России наиболее проблемным звеном было восстановление конкурентоспособных основных фондов, а в настоящий момент самым критическим фактором стало воспроизводство трудоспособного и дееспособного населения.

В советские времена стратегия индустриализации была освоена, однако

до долгосрочной стратегии социальных вопросов дело не дошло.

В частности, воспроизводство совокупного фонда высококачественной рабочей силы, связанное с урбанизационной политикой, не было в достаточной мере увязано с необходимой жилищной, семейной и демографической политикой.

В период либеральных реформ резко увеличилось число матерей-одиночек, а также неблагополучных семей с несколькими детьми. Появилось такое явление, как подростковая беременность, массы детей в мирное время стали беспризорными. На фоне сокращения рождаемости резко возросла смертность.

В 1992–2008 гг. на территории Российской Федерации смертность значительно опережала рождаемость во всех регионах, за исключением нескольких республик Северного Кавказа. В этот период в России родилось 18,7 млн детей, число умерших за это время составило 36,8 млн человек, т.е. на 18 млн человек больше. Однако население страны в 1992–2008 гг. сократилось не на 18 млн, а на 6,6 млн человек. Из приведенных цифр следует, что численность коренных жителей России уменьшилась на 11,4 млн человек, а число мигрантов из зарубежных стран увеличилось на ту же величину. Состав мигрантов таков, что они не в состоянии восполнить нехватку кадров ни для «прорывных» нано- и информационных технологий, ни для работы в машиностроении, ни для выполнения других работ. Количество детей, из которых в ближней и дальней перспективе потребуются восполнить недостаток кадров новой структуры экономики, сократилось на 35%<sup>7</sup>.

Картина, прямо скажем, неутешительная. Есть ли из этой ситуации выход и что необходимо предпринять в первую очередь? Выход есть, но для этого необходимо население страны превратить из созерцателя проводимых преобразований в активного участника. Один из исторических примеров возможности подобного – ФРГ.

В 1948 г. в Западной Германии ситуация была крайне тяжелой: полки магазинов пусты, действует карточная система, спекуляция импортом процветает, масса обесцененных денег, на предприятиях «сверхнормативные запасы». Значительная часть немецкой промышленности тех лет была уничтожена бомбежками или демонтирована победителями. «Это было время, когда

большинство людей не хотело верить, что опыт валютной и экономической реформы может удалиться. Это было время, когда мы в Германии занимались вычислениями, согласно которым на душу населения приходилось раз в пять лет по одной тарелке, раз в двенадцать лет – пара ботинок, раз в пятьдесят лет – по одному костюму. Мы вычисляли, что только каждый пятый младенец может быть завернут в собственные пеленки, и что лишь каждый третий немец мог надеяться на то, что он будет похоронен в собственном гробу. Последнее казалось действительно тем единственным, на что мы еще могли надеяться», – из выступления министра народного хозяйства ФРГ Людвига Эрхарда в Антверпене в 1954 г.<sup>8</sup> Готовясь к реформам, Эрхард писал: «Думая о том, чтобы обеспечить нашему молодому демократическому государству твердое будущее, давно пора вернуться на путь нравственных ценностей. Когда мы выдвигаем такое требование, то в нем сливаются в некое единство как экономическая, так и общественная политика»<sup>9</sup>.

Экономическая реформа 1948 г. в Западной Германии в корне изменила судьбу этой страны: обесцененные деньги превратились в желаемую всеми валюту, запасы предприятий в несколько дней оказались на полках магазинов, спекулянты исчезли. За два года производство товаров широкого потребления увеличилось вдвое. ФРГ превратилась в передовую страну Западной Европы, обгоняющей в хозяйственном отношении своих победителей. Руководство страны сумело в то непростое для них время переломить ситуацию в пользу реформ только за счет нравственной и социальной составляющих проводимых преобразований.

Еще более впечатляет пример Японии. Не имея практически никаких природных ресурсов, эта страна за короткий период сумела создать мощный научно-технический потенциал, прогрессивную социальную политику, высокий жизненный уровень населения. И это произошло только потому, что главным действующим лицом в социально-экономических преобразованиях стал человек.

Япония модернизировала свою экономику не по западному образцу, а на базе собственной культурной платформы, имеющей в своей основе традиционную японскую «коллективную продуктивность» созидания. Руководящая элита, желающая осуществить модерни-





зацию экономики, увидела преимущества своей собственной культуры для осуществления модернизационного рыночного прорыва. В результате экономика и государственные институты Японии модернизировались, не меняя идентичности своей национальной культуры. Этим же путем в дальнейшем пошли Сингапур, Южная Корея, другие страны Юго-Восточной Азии.

В России имеется и свой опыт формирования экономики, с положительными и отрицательными сторонами. Заслуживает своего внимания Столыпинская реформа в начале XX в. Суть ее состояла из двух составляющих: первое – в ходе проведения аграрной реформы и реформы местного самоуправления создать новую социальную базу для власти; второе – силовыми методами навести в стране порядок (зачастую не считаясь с законами), передав для этого большие полномочия «охранке» и военно-полевым судам. В результате этой реформы в Сибирь переехало более миллиона крестьянских хозяйств, получивших значительную финансовую и социальную помощь от государства. В конечном счете была создана мощная социальная прослойка активных и эффективных мелких собственников – землевладельцев, способствовавшая бурному развитию рыночных отношений в сельском хозяйстве, на основе собственной хозяйственной культуры. В 1911–1912 гг. Россия экспортируемым хлебом и маслом заполонила всю Европу.

Наиболее яркие события реформирования экономики – это советская модернизация 30-х гг. XX в., превратившая российского человека с крестьянским типом мышления в человека современного по тем меркам индустриального общества. Это была догоняющая Запад модернизация без перенесения чужой культуры, осуществленная с привлечением западных технологий в рамках плановой системы, преобладания государственной собственности и ограничения рынка. Для нее характерным стал высокий уровень абсолютизма власти, мобилизационный принцип концентрации ресурсов на выбранных направлениях, заимствование западных технологий. Функциональность сталинских реформ обеспечил организованный властью мощный идеологический подъем в народных массах. Две эффективно проведенных пятилетки индустриализации

вывели страну в 1937 г. на второе место в мире по объему ВВП.

Дальнейшей модернизации экономики помешала война. Но затем индустриализация всей страны, достижения в сфере обороны, фундаментальных наук, образования, а затем космоса, ядерной области, высокие стандарты потребления – вот важнейшие вехи этого пути. **Экономическое развитие СССР может быть представлено как модель модернизации, комбинирующая «догоняющее» развитие на базе использования передовых западных технологий, а также соответствующее культурное и институциональное развитие на собственной основе. Советский Союз сохранил менталитет старой России и развил в противостоянии Западу собственные факторы модернизации – коллективизм, антирыночный подход, рационалистическую идеологию индустриализации.**

Попытки экономического реформирования в конце 50-х гг., предпринятые Н.С. Хрущевым, а затем Л.И. Брежневым, характеризовались хозяйственными и идеологическими просчетами и завершились «хроническим застоём» и отставанием в вопросах качества продукции и НТП, что привело СССР к экономике дефицита.

Более реально подошел к вопросу реформирования экономики Ю.В. Андропов. Суть его плана заключалась в том, чтобы, сохранив существовавший «каркас» государства, начать постепенные экономические реформы в направлении рынка. Для изучения этого вопроса с целью скорейшего внедрения приемлемых элементов рынка была создана рабочая группа из известных советских экономистов, куда вошли и ученые-рыночники (например, д.э.н. Т. Корягина и ряд других ученых), а также специалисты различных государственных организаций. К сожалению, этот план не был осуществлен в связи со смертью Ю.В. Андропова.

Пришедший к руководству страны М.С. Горбачев круто поменял ориентацию политических и экономических реформ в стране, однако вошедшая в конфликт с реформаторскими идеями Горбачева общественная культура достаточно быстро отторгла его модернизационные попытки.

Пришедший к власти в России после развала СССР в 1991 г. Б.Н. Ельцин тоже хотел быстрой модернизации, но по упрощенной схеме. Для этого он

развалил советскую систему власти и ее институтов, призвал к «параду суверенитетов». Команда Ельцина попыталась перейти к западной модели экономики за счет осуществления быстрого внедрения в экономику основных рыночных инструментов («шоковая терапия», отпуск цен, ваучеризация, девальвация рубля, свободное хождение иностранной валюты и др.) и интеграции с Западом. Эта попытка закончилась экономическим дефолтом 1998 г. и угрозой развала России как государства.

Можно сказать, что начиная с 1985 г. в России постоянно менялись паритеты политической и государственной идеологии. Сегодня среднестатистический россиянин вряд ли сможет четко ответить «за красных он или за белых». За эти годы была полностью разрушена коммунистическая идеология, но взамен ее лидеры страны так до сих пор и не смогли создать хотя бы основы своего нового реформаторского мировоззрения.

**«Идеологический вакуум» – одна из основных проблем нашего общества и сегодня.**

Избранный в 2000 г. В.В. Путин оказался в сложной ситуации: в первую очередь необходимо решать вопросы реформирования страны, однако этому мешала политическая и социальная напряженность и угроза распада государства. Президентом была поставлена задача возрождения великой, самобытной России на базе создания сильной государственной власти и предотвращения распада страны.

В качестве основного субъекта либерализации российской экономики государственные лидеры видят средний класс, представителей мелкого и среднего бизнеса.

Сегодня, как известно, стоит задача довести к 2020 г. долю среднего класса в российском обществе до половины. Взяв на вооружение идею Столыпина, Правительство РФ ставит задачу – создание крепкого собственника, надежнейшего оплота государственности и культуры. И для этого новая идеология России должна быть прежде всего идеологией развивающегося в стране среднего класса.

Поддерживая начинания В.В. Путина, нынешний Президент РФ Д.А. Медведев считает главными ценностями справедливость и свободу, причем не столько социальную, сколько правовую и политическую.





Таким образом, можно сделать вывод, что нынешние руководители в вопросе реформирования страны делают ставку на прорывную модернизацию без резкой смены институциональной и культурной составляющих.

В силу определяющего влияния государства на все протекающие в стране процессы зачастую модернизация общества подменяется модернизацией государства и его структур. Часто создается лишь видимость участия населения в процессах реформ, инициируемых сверху. Свежий пример подобной реформации – Закон о полиции. Создается впечатление, что этот прием взят из опыта 90-х гг., когда зачастую власти имитировали свою активность в проводимых преобразованиях. Этого можно было бы избежать, если были бы проведены предварительные мероприятия по изменению эффективности работы правоохранительных органов и качества воспитательной работы с личным составом. В настоящее время изменена форма, когда будет изменено содержание данной государственной структуры – вопрос.

На сегодня нет прочной социальной базы для реформ. Но они по многим направлениям жизнедеятельности страны были обречены на неудачу еще и потому, что у их истока стояли или сейчас стоят люди, отбрасывающие в своей работе нравственные основы, зарекомендовавшие себя одиозными деятелями, как, например, А. Чубайс (скандальная история с гонораром книги по приватизации в России, организация самого процесса приватизации, проводимая им политика энергетической отрасли, скандалы в выборной компании Б.Н. Ельцина). В настоящее время чиновник курирует вопросы, связанные с нанотехнологиями. К сожалению, «слава» Чубайса убивает веру в успех этого направления модернизации.

Настораживает в целом кадровая политика руководства страны. Случай с бывшим министром здравоохранения и социального развития Зурабовым, по требованию депутатов Государственной Думы снятым со своего поста, а затем утвержденного в должности посла на Украине, доверия к власти не добавляет. А без доверия успешно проводить реформы невозможно.

Самый высокий уровень доверия – в Индии, затем – в Китае и Южной Корее. Россия находится на одном из самых последних мест. Для нашей страны

вопрос доверия с вариантами ответов из трех позиций (да, нет, затрудняюсь ответить) дает следующую динамику ответов «да»: 1989 г. – 54%, 1990 г. – 25%, 1991 г. – 36%, 1995 г. – 24%, 1998 г. – 22%, 2005 и 2006 гг. – по 22%<sup>10</sup>.

**Таким образом, только пятая часть населения доверяет властным структурам. Дискредитированы не только понятие «рыночные реформы», но и те общественные ценности, на которых их пытались реализовать.**

Кроме того, безусловно, реформированию мешает и определенная косность нашего менталитета.

Россия отличается от многих стран огромной территорией, множеством проживающих наций, а также значительным различием уровня социально-экономического развития своих регионов. В случае сбоя в национальной и социальной политике могут развиваться достаточно опасные для целостности страны центробежные силы в субъектах Федерации. С другой стороны, если сегодняшнее состояние экономики будет продолжаться достаточно долго, то это может привести к ее стагнации и, в конечном счете, к социальному взрыву. Поэтому выбор только один – уже в ближайшей перспективе необходимо развивать либеральные институты экономической и общественной саморегуляции, которые не допустили бы срывов и перегибов в деле модернизации и не зависели бы от отдельных личностей. Но эти институты нужно выращивать постепенно, опираясь на подготовленную почву, а не внедрять путем быстрых реформ. России нужно учиться в первую очередь у развивающихся экономик. Разумное заимствование их опыта гораздо быстрее даст отдачу, чем копирование самого передового опыта США, Германии или Японии. Но прямое копирование опыта, например Китая, недопустимо, так как между нашими странами большая разница в мощи государственных институтов: китайцы используют традиционные общественные нормы их культуры, наши на сегодня – размыты. **Ключевым моментом российских реформ должна являться идея ненасильственных модернизаций общественных ценностей и культурных традиций.**

В настоящее время в Российской Федерации из 83 регионов только порядка 20 экономически состоятельны как хозяйствующие единицы, т.е. имеют возможность формировать свои собственные бюджеты. Остальные являются

реципиентами, получающими финансовую помощь из центра. 28 регионов находятся на крайне низком уровне развития<sup>11</sup>. Поэтому в этой ситуации будет правильно определиться не только с общим направлением модернизации для всей России, но и по каждому из субъектов. Первые шаги в этом направлении сделаны. Субъекты Федерации впервые разработали программы социально-экономического развития на долгосрочную перспективу. Задача Правительства РФ – помочь регионам в создании своего воспроизводственного экономического потенциала. **Значительным мобилизационным потенциалом может стать повышение жизненного уровня населения, реальные политические сдвиги в направлении социальной справедливости.**

<sup>1</sup> Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможность культивирования институциональных изменений) / Я. Кузьминов, В. Радаев, А. Яковлев, Е. Ясин // Вопросы экономики. 2005. №5. С. 10.

<sup>2</sup> Гуриев С.М. Три источника – три составные части экономического империализма // Общественные науки и современность. 2008. №3. С. 140.

<sup>3</sup> Фукуяма Ф. Доверие. Социальные добродетели и созидание благосостояния // Новая индустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В.Л. Иноземцева. М., 1999. С. 127.

<sup>4</sup> Ингелгарт Р. Культурный сдвиг в зрелом индустриальном обществе // Новая индустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В.Л. Иноземцева. М., 1999. С. 249–250.

<sup>5</sup> Губанов С. Путь развития России: назревшее уточнение // Экономист. 2010. №4. С. 3.

<sup>6</sup> Амосов А. Об идеологии развития // Экономист. 2010. №7. С. 20.

<sup>7</sup> Там же. С. 22.

<sup>8</sup> Эрхард Л. Благосостояние для всех: Репринт. Воспроизведение : пер. с нем., М., 1991. С. 23.

<sup>9</sup> Там же. С. 21.

<sup>10</sup> Ясин Е. Модернизация и общество // Вопросы экономики. 2007. №5. С. 17.

<sup>11</sup> Емельянов Ю., Хачатурян А. Модернизация российской хозяйственной культуры: исторический подход // Проблемы теории и практики управления. 2010. №6. С. 19.







*Василий Дмитриевич Носко, консультант отдела по работе с органами местного самоуправления департамента организации управления Администрации Алтайского края*

*Статья подготовлена на основе анализа научных работ, собственных выводов автора, носит полемический и дискуссионный характер.*

## ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Сфера взаимодействия органов государственной власти Алтайского края и органов местного самоуправления весьма обширна. Она охватывает совместную деятельность по формированию органов местного самоуправления и созданию условий для реализации ими своих конституционных полномочий, включает весь комплекс вопросов по участию муниципальных органов, наряду с государственными органами власти, в обеспечении конституционных прав граждан на жилье, охрану здоровья и оказание медицинской помощи, общедоступное образование в муниципальных учреждениях и пр.

В теории и практике взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления наблюдаются два основных, прямо противоположных и на первый взгляд взаимоисключающих подхода. Один заключается в отделении местного самоуправления от государства, при котором исключается какое-либо влияние государства (кроме правового) на организацию местного самоуправления. Другой состоит в якобы «огосударствлении» местного самоуправления, его жесткой привязке к государственной структуре и рассмотрении исполнительных органов местного самоуправления как продолжения государственной власти на местах.

Эти позиции порождены не чьим-либо субъективным желанием, в них отражаются объективный процесс становления и развития местного самоуправления в нашей стране, неоднозначность его правового регулирования, а также имеющиеся правовые пробелы.

Поэтому особенно актуальное значение приобретает сегодня проблема взаимодействия государства и местного самоуправления, осмысление теоретических и правовых аспектов взаимосвязи государственных и самоуправленческих структур с позиций научного анализа соотношения правового государства и гражданского общества.

Исторический опыт развития местного самоуправления в России свидетельствует о том, что оно всегда было тесно связано с государством, государственным управлением, выступало как его продолжение на местном уровне и одновременно обладало значительными полномочиями, осуществляемыми самостоятельно и зачастую независимо от государственных структур.

На протяжении всей истории государственности прослеживается тесная органическая взаимосвязь между развитием государства и самоуправлением. В различных типах государства на разных этапах эволюции существовали различные модели местного самоуправления, которые в конечном счете всегда следуют за государственным развитием, подчиняясь предписаниям, которые устанавливает государство, будь то в форме правовых норм либо в форме директивных указаний, и тем самым практически всегда зависят от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима.

Такая взаимосвязь государственных и самоуправленческих начал обусловлена более глубинными и объективными факторами, в числе которых степень социально-экономической зрелости

общества, соотношение и расстановка социальных групп – классовых, сословных, этнических и других, характер их борьбы или сотрудничества, духовные, национальные, культурные традиции, особенности геополитического положения, исторического развития, демографического состояния общества и пр.

Российская и зарубежная практика развития местного самоуправления свидетельствует о тесной взаимосвязи, взаимозависимости и взаимопроникновении государственных и самоуправленческих начал. Анализ соотношения государства и местного самоуправления позволяет выявить ряд их общих признаков, в том числе следующих: оба являются институтом общественного развития; каждый из них имеет территориальную организацию; имеют один источник власти – народ; осуществляют публичную власть, одна разновидность которой – государственная власть – распространяется на всю территорию государства, другая – муниципальная власть – только на территорию муниципального образования; осуществляют сбор налогов; выполняют функции по обеспечению общественной безопасности и порядка: одни (государственные структуры) – в виде органов внутренних дел и других силовых структур, другие (самоуправленческие структуры) – в виде муниципальных органов охраны общественного порядка; осуществляют правовое регулирование и управление, т.е. имеют собственные правовые акты, а также собственные аппараты управления.

**Становление государства резко меняет роль и место местного самоу-**





**правления в организации общественной жизни и в системе власти.** Местное самоуправление – это длительный (на протяжении столетий и тысячелетий) период поиска своего места в государственной системе. С развитием государства формы и принципы организации управления на местах претерпевали изменения.

Хотя опыт государственного и общественного строительства демонстрирует хаотичность формирования современных форм и принципов реализации местного самоуправления, все же в этом процессе можно проследить определенную закономерность. В исследованиях отмечается, что этот процесс носил циклический характер, периоды расцвета которого сменялись периодами кризиса. И определяющую роль в этом процессе играли государство и уровень социально-экономического развития общества и государства в целом. Как показывает отечественный и зарубежный опыт, на определенном этапе исторического развития наблюдалось огосударствление местной жизни. В этот период государство было достаточно мощным для того, чтобы взять часть местных дел на себя. В другие же периоды, когда государство ослабело, местное самоуправление брало на себя решение локальных, а также государственных вопросов, набирало силу, в то время как органы государственной власти сосредотачивались на решении главных государственных дел. Подобное перераспределение полномочий в целом укрепляло государство и было основой его развития на новом качественном уровне.

На современном этапе, по мнению многих ученых, Россия пока делает первые шаги на пути внедрения различных правовых установлений, касающихся сути, организации и деятельности местного самоуправления, органы которого все еще не обладают достаточными возможностями для реализации этих правовых установлений, хотя усилия, направленные на то, чтобы право и способность его осуществления слились воедино, предпринимаются как федеральными, так и региональными органами государственной власти и самими органами местного самоуправления.

Не случайно одной из конечных целей реализации государственной по-

литики в области развития местного самоуправления, утвержденной Указом Президента РФ от 15.10.1999 г. №1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации», является создание системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти, которая должна обеспечить: улучшение условий жизни населения; обретение гражданами навыков демократичного взаимодействия с органами местного самоуправления, а также навыков общественного контроля за эффективностью их деятельности; устойчивое самостоятельное развитие муниципальных образований<sup>1</sup>.

**Местное самоуправление хотя и является независимым звеном в системе публичной власти Российской Федерации, отнюдь не исключается из процесса управления государством в целом.** Систему органов государственной власти нельзя считать устойчивой до тех пор, пока она не подкреплена эффективным механизмом самоуправления территорий.

В процессе осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления своих функций происходит неизбежное взаимодействие между данными управляющими структурами. Как отмечает Б.П. Курашвили, «реальная жизнь управленческого отношения – это взаимодействие сторон, реализующих свои полномочия»<sup>2</sup>.

По мнению В.Г. Карташова, взаимодействие – это активная, согласованная деятельность двух и более субъектов правоотношения, выражающаяся в принятии решений и совершении действий, направленная на достижение единой цели, которая обладает следующими признаками:

- 1) два и более субъекта правоотношения;
- 2) активная деятельность субъектов правоотношения (принятие ими решений и совершение действий, влияющих на другого субъекта правоотношения, а не пассивное ожидание воздействия);
- 3) согласованная деятельность субъектов правоотношения (принятие ими таких решений и совершение действий, которые известны другим субъектам на

основе закона и иных нормативно-правовых актов);

- 4) наличие единой цели, на достижение которой направлена деятельность субъектов правоотношения<sup>3</sup>.

Другими словами, **взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления можно определить как совокупность организационно-правовых форм и методов, направленных на совместное решение как общегосударственных, так и местных вопросов.**

Данное взаимодействие строится на определенных принципах:

- какими эти взаимоотношения должны быть;
- какая должна быть модель поведения органов государственной власти и местного самоуправления в отношениях друг с другом, какие идеи должны лежать в их основе.

Сложность проблемы заключается в необходимости различить принципы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и те принципы, на основе которых должны быть организованы их взаимоотношения.

В реальности взаимодействие между государством и муниципальными образованиями осуществляется сразу по многим направлениям. Можно выделить основные формы этого взаимодействия:

- создание необходимого правового государственного регулирования местного самоуправления, организационных и материально-финансовых условий для становления и развития местного самоуправления, оказание содействия населению в реализации права на местное самоуправление, установление государственной защиты, гарантий и ответственности выборных должностных лиц и органов местного самоуправления, совершенствование разграничения полномочий, содействие в сохранении и развитии исторических и иных местных традиций;
- принятие программ и проектов поддержки местного самоуправления, совместная их реализация, в том числе при совместном финансировании, заключение соответствующих договоров и соглашений, осуществление межбюджетных отношений, финансовой поддержки и финансового контроля;





– создание совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов, как временных, так и постоянно действующих, развитие системы подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих;

– реализация органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий с одновременной передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти, контроль и надзор органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления;

– организационное и информационное взаимодействие местного самоуправления с органами государственной власти, в том числе учет мнения, ознакомление органов местного самоуправления с проектами нормативных правовых актов органов государственной власти, затрагивающих интересы местного самоуправления, равно как и учет мнения органов государственной власти при принятии органами местного самоуправления нормативно-правовых актов по вопросам, требующим их совместного решения;

– обращение органов и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам, которые подлежат обязательному рассмотрению, равно как подлежат обязательному рассмотрению обращения органов государственной власти к органам местного самоуправления, которым они адресованы;

– реализация представительными органами местного самоуправления права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации и участие органов местного самоуправления в обсуждении проектов законов;

– участие органов государственной власти и государственных должностных лиц в формировании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц местного самоуправления в случаях, установленных законом;

– участие государственных должностных лиц в заседаниях представи-

тельных органов местного самоуправления;

– совместная работа в рамках ассоциаций, союзов, советов муниципальных образований, через которые органы местного самоуправления могут оперативно доводить до сведения государственных органов как проблемы своих муниципальных образований, так и совместные проблемы. Для государственной власти ассоциация или совет муниципальных образований должны быть той организацией, через которую можно обращаться одновременно ко всем ее членам и вырабатывать согласованную политику в отношении местного самоуправления;

– организация юридической экспертизы, установление контроля за соответствием муниципальных правовых актов, отмена судами незаконных действий и решений органов и должностных лиц местного самоуправления, взаимное представительство сторон.

Кроме того, в современной литературе ученые выделяют и другие формы взаимодействия. Например, И.И. Гусенбеков все формы взаимодействия сводит к двум основным: координации и государственному контролю, где координация предполагает взаимный, обоюдный характер связи участников отношений, а государственный контроль – комплекс односторонних действий государственных органов по отношению к местному самоуправлению<sup>4</sup>.

Обобщая проблемы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, описанные учеными, можно сделать вывод о том, что становление местного самоуправления в России сегодня есть одна из весьма трудных задач обновления государственности и проведения политической реформы. На пути этого процесса возникает целый комплекс препятствий: экономических, финансовых (ограниченность доходной базы и несбалансированность местных бюджетов), социальных (распад существовавшей социальной инфраструктуры, резкое снижение уровня жизни населения), политических (падение доверия населения к институтам власти).

Однако В.А. Холопов утверждает: «Анализ становления местного самоуправления, на современном этапе

в России показывает, что в настоящее время серьезных препятствия для реализации местной властью своих функций нет. Но на практике местное самоуправление работает малоэффективно и недостаточно востребовано государством»<sup>5</sup>.

Основными причинами этого являются: 1) отсутствие целостной системы государственного территориального управления; 2) слабость экономической и финансовой базы муниципальных образований; 3) несогласованность и недостаточная проработанность законодательства (несовершенство), в том числе в межбюджетных отношениях; 4) слабая подготовленность кадров; 5) низкий уровень научно-методического и информационного обеспечения; 6) недостаточно рациональная территориальная организация; 7) неработоспособность и неэффективность механизмов контроля за деятельностью местного самоуправления как со стороны государства, так и со стороны населения.

Кроме того, практика показывает, что **актуальной проблемой является нарушение соотношения функций и компетенций органов государственного местного управления и органов местного самоуправления**. Важными аспектами данной проблемы являются следующие вопросы: степень независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти; формы и методы государственного контроля.

Решена проблема в разделении полномочий между муниципалитетами и региональными властями, которая приводит к тому, что две параллельных ветви публичной власти зачастую выполняют одни и те же полномочия, дополняя друг друга. Данная проблема приводит к тому, что складывающаяся ситуация чревата возможностью подмены нормативного регулирования местного самоуправления субъективным, т.е. неправомерным администрированием со стороны региональной власти. Такие примеры существуют в Российской Федерации и, разрешая данные противоречия в сфере разграничения полномочий, органам местного самоуправления следует помнить, что у них есть только два рычага влияния на органы государственной власти субъектов Федерации: судебный и общественно-политический.





О действенности судебного рычага свидетельствует возросшее количество дел, рассматриваемых Конституционным Судом РФ, арбитражными судами и судами общей юрисдикции по обжалованию незаконных действий и решений государственных органов и их должностных лиц. Вторым эффективным рычагом воздействия муниципальных образований является активизация деятельности их различных объединений.

При этом заметим, что пока не сложилось определенности в вопросе разграничения полномочий. За 90-е гг. XX в. было принято большое количество законов, предоставивших гражданам множество благ и прав. Однако такие законы зачастую страдали и страдают декларативностью и отсутствием конкретных обязательств государства по обеспечению этих прав; во многих случаях отсутствует механизм реализации прописанных в законе норм, в том числе зачастую обойдены вниманием законодателя и вопросы распределения полномочий по уровням власти. И.И. Гусенбеков полагает, что в основе распределения полномочий должен лежать следующий принцип: те услуги, в которых гражданин нуждается в повседневной своей жизни и которые должны быть оказаны гражданину, должны быть максимально децентрализованы. Все полномочия публичной власти, которые обеспечивают единое политическое, экономическое пространство страны, ее целостность и безопасность, единые стандарты основополагающих прав и свобод граждан Российской Федерации, естественно, должны быть сосредоточены на федеральном уровне<sup>6</sup>.

Важнейшим методом воздействия государства на местные образования должно оставаться законодательное регулирование, где вмешательство государственных органов в сферу местного самоуправления должно быть минимальным. Главным критерием законодательного регулирования должна являться Конституция РФ, закрепляющая самостоятельность местного самоуправления (ст. 12), но вместе с тем регулирующая правоотношения, касающиеся муниципалитетов.

Специалисты в области местного самоуправления неоднократно отмечали необходимость совершенствова-

ния законодательства в сфере местного самоуправления, обращая внимание на неполноту, несогласованность и непоследовательность законодательного регулирования местного самоуправления, отсутствие четкого разграничения государственных и местных полномочий, необеспеченность государственных и судебных гарантий местного самоуправления и др.<sup>7</sup>

По мнению автора, правы те ученые, которые утверждают, что муниципальное управление будет эффективным только тогда, когда государство не только законодательно оформит функции местного самоуправления, но и создаст условия для самостоятельного формирования и функционирования муниципалитетов, гарантирует им их автономный статус и исключит как включение местного самоуправления в государственно-управленческую систему, так и возможное смешение государственных и муниципальных функций. В противном случае придется признать отсутствие важного качества местного самоуправления – самостоятельности, а следовательно, и отсутствие местного самоуправления как такового<sup>8</sup>.

Автор считает необходимым отметить и мнение И.И. Гусенбекова, который говорит, что важное место во взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации занимает ряд субъективных факторов. К их числу следует отнести: наличие желания взаимодействовать; психологическую готовность к взаимодействию; способность к компромиссам в процессе взаимодействия; умение проникнуться интересами взаимодействующей стороны; готовность действовать ради достижения общей цели.

Однако субъективные факторы часто проявляются в неподготовленности, а зачастую в нежелании некоторых должностных лиц принимать согласованные решения, направленные на взаимодействие органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Акцентируя внимание на взаимодействии должностных лиц двух уровней – регионального и муниципального, отметим, что данные отношения напрямую связаны с управленческой деятельностью. Управленче-

ские отношения в органах местного самоуправления и органах государственной власти субъектов Федерации многообразны и выступают как отношения, регулируемые «в связи» и «по поводу» практической реализации задач и функций, стоящих перед двумя уровнями – региональным и местным. Нередко имеет место прямое противостояние должностных лиц. Речь идет о межличностных отношениях, которые являются составной частью взаимодействия и рассматриваются в его контексте<sup>9</sup>.

Резонно упомянуть о том, что в одной из последних статей доцентом кафедры региональной экономики и управления Волго-Вятской академии государственной службы А.А. Васильевым при рассмотрении вопросов моделирования процессов взаимодействия напрямую сформулирована главная проблема взаимодействия: **государство** в рамках реформирования местного самоуправления административной реформы с целью повышения степени управляемости территории **постепенно «встраивает» местную власть в государственную, в связи с чем местное самоуправление утрачивает черты, присущие общественной власти**, т.е. происходит постепенный переход от местного самоуправления к муниципальному управлению. Под влиянием этих изменений меняется и природа местного самоуправления, усиливаются ее государственные черты, ослабевают общественные. А итогом данного процесса может стать преобразование местного самоуправления в административную модель местного государственного управления.

Кроме того, А.А. Васильев сформулировал тенденции, которые сегодня присущи государству и органам местного самоуправления:

- унификация системы местного самоуправления на всей территории страны;
- сохранение практики передачи муниципалитетам государственных полномочий, финансируемых не в полном объеме;
- перегруженность многих территорий неэффективными органами государственной и местной власти;
- радикальное сокращение местных налоговых и неналоговых источников доходов.





Он также отмечает, что в настоящее время большинство органов местного самоуправления вынуждено работать в рамках единых стандартов, задаваемых федеральным центром, и ограниченных объемов финансирования, предоставляемых субъектам РФ. Все это ведет к формированию специфической российской «иждивенческой модели» взаимоотношений органов местного самоуправления с государственной властью, которая не способствует развитию местного самоуправления<sup>10</sup>.

Т.Я. Хобриева дополняет список проблем во взаимодействии, которые, по ее мнению, замедляют становление реальной демократии на местном уровне:

- отсутствие целостной научно обоснованной государственной концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации на основе надлежащего баланса децентрализации государственной власти, самостоятельности местного самоуправления и его взаимодействия с органами государственной власти;
- отсутствие единого национально-го научного центра по вопросам развития местного самоуправления;
- фактическое отстранение населения от процесса выбора конкретной модели организации и деятельности местного самоуправления;
- слабая правовая основа государственного и общественного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления;
- слабая правовая культура государственных и муниципальных служащих, населения муниципальных образований<sup>11</sup>.

И.А. Огнева, М.В. Чеишвили и Л.И. Корчагина формулируют иную немаловажную проблему о недостаточном осознании необходимости ассоциаций и союзов органов местного самоуправления, в связи с чем не ведется разъяснительная работа, что приводит к значительному информационному обеднению органов местного самоуправления<sup>12</sup>.

Кроме этого, С.М. Киричук обозначает пробел в регулировании взаимодействия поселений с органами государственной власти, поскольку на сегодня Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ предусматривает взаимодей-

ствие органов государственной власти с муниципальными образованиями только уровня муниципальных районов и городских округов, хотя все муниципальные образования между собой равны. Однако двухуровневая система не предполагает равенство. Она обусловлена территориальными вопросами, а не вопросами правового статуса муниципальных образований<sup>13</sup>.

Как уже обозначалось ранее, одной из важных проблем остается проблема соотношения ресурсов и полномочий органов местного самоуправления<sup>14</sup>. Речь идет о создании условий для обеспечения самостоятельности муниципальных образований. Расширение первоначально установленного перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления не сопровождается одновременным увеличением доходов местных бюджетов, как это предусмотрено законодательством. Из доходных источников у местных бюджетов только два собственных налога – земельный и налог на имущество физических лиц. При этом, по некоторым экспертным оценкам, почти 80% земли в России выведено из налогооблагаемой базы земельного налога, поскольку относится к федеральной собственности (земли запаса, лесной фонд и др.). Это лишает муниципальные образования стабильного источника доходов от земельного налога, а выпадающие доходы не компенсируются<sup>15</sup>.

Сложившаяся схема распределения налогов не стимулирует муниципальные образования к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы<sup>16</sup>. Поэтому зачастую вместо поиска дополнительных ресурсов муниципалитеты ожидают финансовой помощи «сверху». В этих условиях важнейшей задачей становится перераспределение доходов между федеральным, региональным и местным уровнями власти.

По данным Министерства финансов РФ о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2010 г. общий объем поступивших в местные бюджеты доходов составляет 2388,0 млрд руб., что ниже уровня 2008 г. на 1,0%, или 23,7 млрд руб. Собственные доходы местных бюджетов, направляемые муниципальными образованиями на ре-

шение вопросов местного значения, также уменьшились в 2009 г. по сравнению с предыдущим годом (на 74,8 млрд руб., или 4,0%) и составили 1805,3 млрд руб. Произошло увеличение долговых обязательств муниципальных образований по сравнению с 2008 г. с 105,2 до 133,4 млрд руб., или на 28,2 млрд руб. Объем долговых обязательств муниципальных образований составил 7,4% от собственных доходов местных бюджетов в 2009 г.

В целом по Российской Федерации местные бюджеты исполнены с дефицитом. Объем произведенных расходов превысил объем поступивших доходов местных бюджетов на 52,4 млрд руб. при запланированном дефиците 156,6 млрд руб. (аналогичные показатели 2008 г. составляли 10,5 и 142,7 млрд руб.). По данным субъектов РФ, в общем количестве муниципальных образований, утвердивших местные бюджеты в 2009 г., 54% исполнены с профицитом, 43% – с дефицитом, и 3% – сбалансированы по доходам и расходам<sup>17</sup>.

Обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований является основным условием перехода муниципальных образований к бюджетированию, ориентированному на результат.

Следует обратить внимание на то, что органам местного самоуправления не дана возможность реализовать свое право на установление местных налогов и сборов, что прямо обозначено в ст. 132 Конституции РФ. Единственный местный сбор – самообложение в сельских поселениях – в настоящее время признан не соответствующим действующему налоговому законодательству.

Между тем до сегодняшнего дня во многих муниципалитетах (в том числе в Алтайском крае) не завершены процедуры регистрации права муниципальной собственности, не созданы реестры муниципального имущества. В 12 субъектах РФ (Республика Адыгея, Тюменская, Рязанская, Новгородская области и др.) даже не начиналось разграничение муниципального имущества между муниципальными районами и входящими в их состав городскими и сельскими поселениями. Подобные недостатки весьма серьезно ограничивают управленческий потенциал органов местного само-





управления в отношении экономических основ местного самоуправления<sup>18</sup>.

И это только часть тех проблем, которые видимы в настоящее время. Пути их решения не столь просты, как кажутся, здесь также имеется много разных предложений:

- во-первых, концептуальное определение сущности местного самоуправления как разновидности публичной власти, степени его самостоятельности, причем с учетом критериев фиктивной (формальной) или реальной самостоятельности;

- во-вторых, установление целесообразности и эффективности решения тех или иных задач посредством инструментария государства и (или) местного самоуправления;

- в-третьих, четкое определение полномочий государственных и муниципальных органов, соответствующих поставленным задачам и определенным направлениям деятельности;

- в-четвертых, решение проблемы эффективного взаимодействия государственной службы субъекта Федерации с муниципальной службой в органах местного самоуправления;

- в-пятых, закрепление действенных организационных механизмов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе и по осуществлению переданных государственных полномочий;

- в-шестых, установление механизмов и пределов контроля деятельности местного самоуправления со стороны государства (административный контроль, судебный контроль, прокурорский надзор);

- наконец, создание правового механизма, позволяющего выработать в отношении «чрезмерной» контрольной деятельности государственных органов систему правоограничительных и правовосстановительных мер<sup>19</sup>.

Для решения кадровой проблемы в органах местного самоуправления требуется создание качественной системы подготовки и переподготовки муниципальных кадров, что приведет к эффективной законотворческой деятельности органов местного самоуправления, которая не может быть высокой, так как у многих работников нет достаточного

опыта и знаний для квалифицированной подготовки правовых актов<sup>20</sup>.

Для решения финансовых проблем, стоящих перед местным самоуправлением, необходимо закрепление в федеральном законодательстве порядка определения общего размера финансовой помощи, направляемой муниципальным образованиям. К тому же необходимо внести изменения в бюджетное и налоговое законодательство, которые позволят обеспечить достаточность и сбалансированность доходов местных бюджетов и расходных обязательств муниципальных образований, непосредственно сформированных для реализации собственных полномочий в решении вопросов местного значения<sup>21</sup>.

Многими учеными формулируется предложение о придании основополагающему закону (№131-ФЗ) формы кодекса, что обеспечит приоритет его норм в части регулирования вопросов местного самоуправления. Кодификация, проводимая профессионалами, позволит выявить и устранить пробелы и противоречия в местных нормативных актах, улучшить их качество. Кроме того, кодификация предлагает осовременивание нормативных актов.

На федеральном уровне следует решить вопрос об упрощении процедуры внесения изменений в уставы муниципальных образований, если указанные изменения направлены на приведение устава в соответствие с требованиями Федерального закона.

Для научного, правового и организационно-методического обеспечения местного самоуправления следует создать систему сбора, анализа и обобщения опыта социально-экономического развития территорий, деятельности различных сфер муниципального хозяйства и муниципальной практики, доступную и независимую профессиональную сеть средств массовой информации, отражающую научные и практические разработки в сфере муниципальной деятельности<sup>22</sup>. Необходимы глубокие исследования человеческого фактора в современной системе государственного и муниципального управления. Следует создавать центры по изучению и анализу вопросов территориального развития местного самоуправления в различных аспектах.

Автор отмечает, что в рамках Постановления Правительства РФ от 05.12.2005 г. №725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» установлены формы соответствующего взаимодействия, однако органы местного самоуправления от такого участия отстранены. Во-первых, абсолютное большинство подразделений федеральных структур, а также органов субъектов РФ, действующих на территории муниципальных образований и оказывающих различные социальные услуги населению, почти полностью независимы от органов местного самоуправления (госрегистрация, земельные комитеты, центры занятости и трудоустройства, отделения пенсионных фондов, подразделения Федеральной миграционной службы, органы внутренних дел и др.). Во-вторых, юридически не предусмотрено, что о кандидатурах на должности руководителей таких органов и учреждений хотя бы сообщается главам муниципальных образований или местных администраций, не говоря уже об их согласовании.

В частности, можно было бы установить механизмы согласования региональными структурами кандидатур на указанные выше должности и учет мнения муниципалитетов, на территорию которых будет распространяться юрисдикция соответствующего органа или учреждения.

По мнению В. Маркина, важным нововведением, направленным на повышение качества оказания публичных услуг, которое муниципалитетам следует позаимствовать у органов государственной власти, является разработка и установление административных регламентов, содержащих единые стандарты качества предоставления публичных услуг, упорядочивающих и делающих прозрачной деятельность органа власти.

Административные регламенты уже сегодня положительно зарекомендовали себя в улучшении качества предоставления государственных услуг. Так, результаты социологического опроса продемонстрировали, что предоставление экспертируемой государственной услуги после внедрения соответствующего административного регламента для потре-





бителя существенно улучшилось – это отметили 40% респондентов, для 60% – лишь незначительно улучшилось<sup>23</sup>.

Административный регламент на местном уровне также способен служить не только стандартом качества оказания муниципальных услуг, но и гарантом этого качества. Причем такой подход мог бы проявить себя наиболее полно при его унифицированной регламентации на уровне закона субъекта Российской Федерации, а в качестве общих принципов – на уровне федерального законодательства.

В целях реализации этого подхода Правительством РФ принято Постановление от 15.06.2009 г. №478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет», в котором одобрена концепция единой системы, утверждены правила размещения в федеральных государственных информационных системах «Сводный реестр» и «Единый портал» государственных и муниципальных услуг (функций), в которые внесены реестры, состоящие из сведений об услугах (функциях), предоставление (исполнение) которых регламентируется законодательными и иными нормативными правовыми актами, в том числе государственными и муниципальными административными регламентами.

В.В. Онохова в своих монографиях в целях устранения несовершенства законодательства предлагает в федеральном законодательстве устанавливать запретительные меры для органов государственной власти в принятии решений и совершении действий, ограничивающих права органов местного самоуправления<sup>24</sup>. Такая практика в ряде субъектов РФ имеется. Например, Конституция Республики Алтай запрещает органам государственной власти вмешиваться в законную деятельность органов местного самоуправления (абз. 2 ст. 141)<sup>25</sup>. Данные нормы, по мнению автора, будут являться ограничителем в непопулярных действиях органов государственной власти по отношению к органам местного самоуправления.

Но самое важное, по мнению А.А. Васильева, – это сохранение финансовой поддержки муниципальных образований и исключение из практики передачи муниципалитетам государственных полномочий, финансируемых не в полном объеме<sup>26</sup>. По мнению автора, такую практику исключить сложно при условии мирового финансового кризиса, но в принципе возможно, в противном случае органам местного самоуправления необходимо принимать правовые меры по отращению переданных полномочий, оставляя их на уровне субъекта Федерации.

М.А. Мокшина в своих монографиях для исключения такого подхода предлагает на федеральном и региональном уровнях усилить надзор за законностью передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъектов РФ с соблюдением установленной процедуры финансирования<sup>27</sup>.

Другим не менее важным решением, по мнению А.А. Васильева, является увеличение доходной базы муниципальных образований за счет налоговых источников.

Автор считает правильным возмещение некоторых парламентариев в Государственной Думе РФ, которые при обсуждении изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы РФ, в законы об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и налогах на имущество физических лиц, приводят конкретные цифры налоговых поступлений в различные уровни бюджетов: 80% всех «лучших» налогов поступает в федеральный бюджет, 17% – в региональный, и только 3% «самых проблемных» – в муниципальные образования<sup>28</sup>.

В этой связи, по мнению автора, необходимо внести изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы РФ, в федеральные законы, обеспечив муниципальные образования достойной налоговой базой для самостоятельного решения вопросов местного значения. Данные нормы помогут муниципальным образованиям лучше развиваться и уйти от прямой государственной зависимости, как это предусмотрено Европейской хартией местного самоуправления и Конституцией РФ. Подобные выводы также сформулированы доктором

юридических наук, профессором Алтайского государственного университета В.В. Невинским<sup>29</sup>.

Более обоснованным, с точки зрения А.Н. Костюкова, в этой связи представляется внести изменения и дополнения в ст. 13–15 Налогового кодекса РФ, увеличив число местных налогов и сборов за счет перераспределения, т.е. исключить некоторые налоговые платежи из разряда федеральных и региональных налогов и закрепить эти виды налогов за муниципальными образованиями<sup>30</sup>.

По мнению автора, необходимо включить в налогооблагаемую базу земельный налог в отношении земель государственного фонда (земли запаса, лесной фонд и др.) и обеспечить муниципальные образования возможностью установления собственных местных налогов и сборов, что конкретно содержится в ст. 132 Конституции РФ, дополнив ст. 15 Налогового кодекса РФ соответствующим пунктом 3 «иные местные налоги и сборы».

Данные меры позволят увеличить доходную базу, соблюсти принцип равенства между органами государственной власти и органами местного самоуправления и легализовать местные налоги и сборы, предусмотренные, например, Федеральным законом от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», как самообложение.

Необходимо изменить управленческую структуру объединений муниципальных образований (ассоциаций, союзов, советов), которые являются арбитрами, согласующим звеном между органами местного самоуправления и государственной властью. В настоящее время все руководители данных объединений являются главами муниципальных образований, ведут ту же политику и не применяют мер по защите прав органов местного самоуправления. Поэтому руководство данных объединений необходимо поручать не главам муниципальных образований, а лицам независимым, профессионалам, которые будут не зависеть от органов государственной власти, а работать и отстаивать интересы органов местного самоуправления на равных правах, в том числе осуществлять защиту прав в суде в соответствии с Конституцией Российской Федерации.





Данную норму необходимо законодательно закрепить в Федеральном законе от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Федеральном законе от 12.01.1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Назрело понимание в решении проблемы об изменении законодательства о выборах, в частности в отношении института выборных должностных лиц местного самоуправления, поскольку это одно из направлений во взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления. Сегодня немало примеров избрания на высшие должностные посты органов муниципальной власти лиц без надлежащего образования, с неснятой или непогашенной судимостью. Избирательное право Российской Федерации устанавливает только возрастные ограничения. Поэтому автор считает, что необходимо внести в Федеральный закон от 12.06.2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» соответствующие изменения, касаемые только института выборных должностных лиц местного самоуправления, ограничивающие права избираться и быть избранными на данные посты лиц без надлежащего образования и особенно лиц с неснятой или непогашенной судимостью.

Автор считает, что введение данных ограничений поможет лучше развиваться муниципальным образованиям, так как к власти не будут приходить неквалифицированные специалисты, а также улучшится положение во взаимодействии органов местного самоуправления с органами государственной власти в достижении общей цели, ориентированной на результат.

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст. 5011.

<sup>2</sup> Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 142.

<sup>3</sup> Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. №19.

<sup>4</sup> Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной вла-

сти субъектов РФ // Журнал российского права. 2006. №6. С. 38–40.

<sup>5</sup> Холопов В.А. Задачи местного самоуправления при реализации комплексного подхода к стратегическому планированию // Конституционное и муниципальное право. 2008. №13.

<sup>6</sup> Гусенбеков И.И. Указ. соч.

<sup>7</sup> Бучинский В.В., Сафонов В.Е. Особенности конституционно-правового регулирования разграничения федерального и регионального законодательства в регламентации вопросов организации местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №2. С. 22–23.

<sup>8</sup> См.: Баранчиков В.А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в РФ. М., 2005. С. 55; Уваров А.А. Местное самоуправление в России. М., 2005. С. 15.

<sup>9</sup> Гусенбеков И.И. Указ. соч.

<sup>10</sup> Васильев А.А. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления // Практика муниципального управления. 2009. №7.

<sup>11</sup> Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права. 2008. №3. С. 5.

<sup>12</sup> Огнева И.А., Чеишвили М.В., Корчагина Л.И. Основные тенденции развития местного самоуправления в современной России // Административное право и процесс. 2009. №4.

<sup>13</sup> Киричук С.М. Состояние и перспективы реформы местного самоуправления в свете Послания Президента Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2008. №21 (366). С. 14.

<sup>14</sup> Резолюция Всероссийской научно-практической конференции «Российская модель местного самоуправления: технологии эффективной реализации». М., 2006. С. 23.

<sup>15</sup> Материалы заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2008. №21 (366). С. 25.

<sup>16</sup> См.: Бексултанов К.Б. Местные бюджеты Российской Федерации // Бюджет. 2006. №6. С. 24; Талалаев Н.В. Проблемы правового регулирования местного самоуправления в России (конституционно-правовой аспект) // Право и управление. XXI век. 2009. №1(10). С. 12.

<sup>17</sup> Реформа местного самоуправления: финансовый аспект. Мониторинг за 2009 год

// Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации: [Электронный ресурс] // URL: [http://www.minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/monitoring](http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring).

<sup>18</sup> Костюков А.Н. Приоритеты конституционно-правового развития современной России // Конституционное и муниципальное право. 2010. №1.

<sup>19</sup> См.: Корсакова С.В. Муниципальная правовая политика в РФ: реализация принципа самостоятельности местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. №2; Аналитическая записка «Мониторинг реформы местного самоуправления: результаты первого этапа внедрения», подготовленная Институтом экономики города [Электронный ресурс] URL: <http://www.duma.gov.ru>.

<sup>20</sup> Кеня И.А. Проблемы и пути оптимизации в развитии правового регулирования вопросов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. №1.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Резолюция Всероссийской научно-практической конференции «Российская модель местного самоуправления: технологии эффективной реализации». М., 2006.

<sup>23</sup> Маркин В., Неделько С., Луканин А. Моделирование мониторинга качества и доступности оказания государственных услуг по результатам социологического исследования // Президентский контроль. Информационный бюллетень. 2008. №10.

<sup>24</sup> Онохова В.В. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: сравнительно правовой анализ норм конституций (уставов) субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. №10.

<sup>25</sup> Конституция Республики Алтай от 7 июня 1997 г. // Звезда Алтая. 1997. 11 июля.

<sup>26</sup> Васильев А.А. Указ. соч.

<sup>27</sup> Мокшина М.А. К вопросу о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. №24.

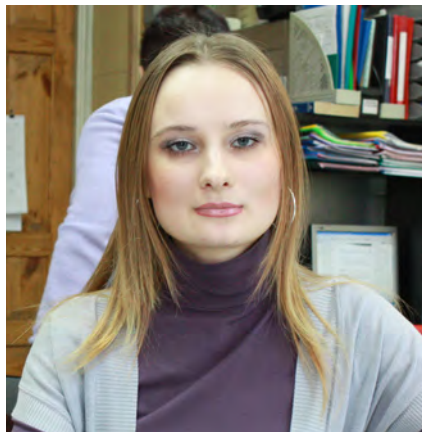
<sup>28</sup> Офицорова Т. Депутаты объявили налоговую амнистию // Правда. 2009. 25–28 сент.

<sup>29</sup> Невинский В.В., Казанцева О.Л. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правового регулирования // Российская юстиция. 2010. №11.

<sup>30</sup> Костюков А.Н. Указ. соч.







Ирина Петровна Кулагина, доцент кафедры экономики, социологии труда и управления персоналом ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет», кандидат экономических наук

Ольга Викторовна Кузнецова, аспирант, преподаватель кафедры экономики, социологии труда и управления персоналом ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет»

*В современных условиях проблема управления охраной труда имеет большую актуальность. В работе показано, что повышение эффективности управления охраной труда напрямую связано с уточнением объекта управления. Сделан вывод о том, что основой эффективной системы управления охраной труда должно являться управление профессиональными и производственными рисками, которое целесообразно осуществлять при предоставлении со стороны государства относительной свободы организациям по выбору методов достижения требований по обеспечению сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.*

## ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ТРУДА

Проблема управления охраной труда имеет особую актуальность в современной России. Необходимость обеспечения дальнейшего экономического развития и переход страны на новый постиндустриальный уровень обуславливают целесообразность пересмотра сформировавшегося и длительно действующего в централизованной экономике отношения к охране труда. Восполнение выбытия рабочей силы по причине производственного травматизма и профессиональной заболеваемости в результате действия расширяющегося круга вредностей и опасностей при трудовой деятельности обходится все дороже. Кроме того, Всемирная торговая организация диктует новые требования к охране труда, несоблюдение которых является серьезным препятствием конкурентоспособности российских организаций как на международном, так и на национальном рынках (при условии вступления в нее).

При этом эффективное управление охраной труда, адекватное рыночной экономике и международным стандартам, на наш взгляд, неотъемлемо связано с формированием многоуровневой системы управления охраной труда в регионе.

Система управления охраной труда Алтайского края основана на взаимодействии Администрации края с органами местного самоуправления, территориальными отделениями федеральных органов государственного надзора и контроля, отделением Пенсионного фонда РФ и региональным отделением Фонда социального страхования РФ, государственными и негосударственными организациями, составляющими инфраструктуру предоставления услуг в сфере охраны труда, работодателями, профсоюзами.

В целях организации взаимодействия органов государственной власти края и органов местного самоуправления, профессиональных союзов, работодателей и их объединений по вопросам охраны труда Постановлением Администрации Алтайского края №36-ЗС от 7 мая 2007 г. был принят Закон «Об охране труда в Алтайском крае»<sup>1</sup>.

Функционирование системы управления охраной труда в крае ориентировано на создание четырехуровневой модели формирования зон безопасности: безопасное рабочее место – безопасная организация – безопасное муниципальное образование – безопасный регион.

Необходимо отметить, что, наряду с реализацией мер прямого управления, в Алтайском крае создан механизм регулирования охраны труда через систему договорных отношений в формате социального партнерства.

В 2009 г. в крае принято Постановление от 30 июля 2009 г. №341 «О повышении социальной ответственности работодателей Алтайского края»<sup>2</sup>, согласно которому охрана труда является одним из критериев социальной ответственности.

В ходе исследования было установлено, что в качестве основных превентивных мероприятий по сохранению жизни и здоровья работников, на которые ориентирована система управления охраной труда Алтайского края, выступают профессиональное обеспечение по охране труда, обучение по охране труда, аттестация рабочих мест по условиям труда, ассигнование средств на охрану труда и медицинские осмотры.

Однако, на наш взгляд, данные мероприятия не способны в полной мере обеспечить сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

На практике они могут проводиться формально либо вообще не осуществляться.





Так, организации нередко ограничиваются фактом проведения аттестации рабочих мест по условиям труда (1 раз в 5 лет), не считая нужным в дальнейшем осуществлять мероприятия по доведению производственных факторов до нормативных значений и проводить повторную аттестацию. Это, в частности, объясняет факт того, что условно аттестованные рабочие места, условия труда на которых соответствуют 2, 3.1, 3.2, 3.3 и 3.4 классам, составляют 64% от обследованных за 2006–2010 гг. мест, а каждое четвертое рабочее место является травмоопасным.

Кроме того, при финансировании мероприятий по охране труда работодатели, как правило, ограничиваются соблюдением ст. 226 Трудового кодекса РФ и статьи краевого Закона №36-ЗС от 7 мая 2007 г. «Об охране труда в Алтайском крае», не считая обязательным увязывать соответствующие затраты с реальным состоянием факторов производственной среды и трудового процесса.

Следовательно, законодательная база по охране труда требует существенной доработки, в первую очередь в части устранения противоречий в соответствующих законодательных актах, начиная с Трудового кодекса РФ.

В целях исключения неясностей, возникающих в ходе организации управления охраной труда на корпоративном уровне при соблюдении ст. 226 Трудового кодекса РФ, и повышения эффективности государственного регулирования в данной области следует законодательно закрепить обязанность работодателей выделять средства на охрану труда в том объеме, который обеспечивает выполнение требований законодательства, предусмотренных ст. 212 Трудового кодекса РФ. Соответствующие затраты могут быть как больше, так и меньше указанного в ст. 226 норматива.

Аналогичное уточнение может быть внесено в региональное законодательство, в частности в Закон «Об охране труда в Алтайском крае», и в правительственные постановления, формирующие систему сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

Целесообразность внесения данной поправки подтверждает проблематич-

ность проверки исполнения в организациях норматива затрат ст. 226 Трудового кодекса РФ. В бухгалтерском и налоговом учете затраты на мероприятия по охране труда не отражаются отдельными статьями, а входят в состав прочих расходов, связанных с производством и реализацией продукции. При этом они оказываются рассеянными по многим субсчетам, в связи с чем сложно организовать на предприятии точный всеобъемлющий учет затрат, связанных с охраной труда, к тому же одинаковых по содержанию, но связанных с мероприятиями, разделенными на две группы: по поддержанию и по улучшению. Для осуществления проверки исполнения ст. 226 Трудового кодекса РФ необходима соответствующая квалификация, которой не обладают (и не обязаны иметь по существующим квалификационным требованиям) государственные инспекторы по охране труда и государственные правовые инспекторы труда. Не случайно в отчетных материалах Управления надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде Федеральной службы труда и занятости отсутствуют данные о таких проверках и выявленных нарушениях. Нет их и в аналогичных материалах Государственной инспекции труда в Алтайском крае – одного из региональных подразделений этой службы.

Создание эффективной системы управления охраной труда предполагает необходимость принятия органами государственной власти Российской Федерации ряда нормативно-правовых актов.

Весьма актуальна разработка актов, в которых заложен действенный механизм заинтересованности работодателей в обеспечении сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

В условиях, когда обязанности по приведению условий труда в соответствие с государственными нормативными требованиями охраны труда лежат на работодателях, отсутствуют эффективные методы государственного надзора и контроля за соблюдением соответствующих требований. Существует небольшая вероятность обнаружения нарушений, и смягчены меры ответственности по отношению к причинителям вреда здоровью работающих. Исходя из

этого, могут быть предложены инструменты экономического стимулирования работодателей, используемые в мировой практике и применимые к российским условиям, как на федеральном, так и на региональном уровне, в том числе на территории Алтайского края.

К ним относятся:

– воздействие на экономическое поведение путем предоставления налоговых скидок предприятиям, которые приобретают современное оборудование;

– предоставление кредитов компаниям, которые стремятся добиваться соблюдения определенных стандартов в области охраны труда. Эта система может быть связана с прямыми субсидиями, выдаваемыми под проценты;

– предоставление бонусов в виде сокращения размеров страховых взносов. Бонусы могут состоять из слагаемых элементов, или суб-бонусов, которые связаны с разными компонентами страховых взносов и предоставляются за усилия разного рода.

Суб-бонус 1 – за принятие мер универсального характера. Этот бонус служит поощрением предприятиям, которые уже добились успехов по сравнению с другими, и он может быть выдан без просьбы – заявления стороны организации.

Суб-бонус 2 – за общий вклад в решение проблемы, характерной для данного вида экономической деятельности. Бонус дается по заявлению конкретного предприятия и рассчитан на стимулирование организаций соответствующего рода деятельности развивать результаты, достигнутые одной из них.

Суб-бонус 3 – за самостоятельно осуществленные предприятием меры по решению определенных проблем охраны труда на нем.

Следует отметить, что в существующей в настоящее время системе управления охраной труда федеральный орган исполнительной власти неявным образом ограничил (практически исключил) инициативу организаций в разработке собственных подходов и методов обеспечения безопасности труда. А между тем наиболее важным звеном управления охраной труда является уровень организации, так как именно здесь реализуются интересы работодателя и работни-





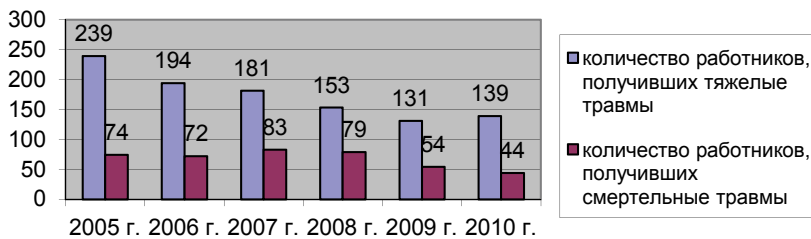


Рис. 1. Динамика производственного травматизма в 2005–2010 гг, чел.

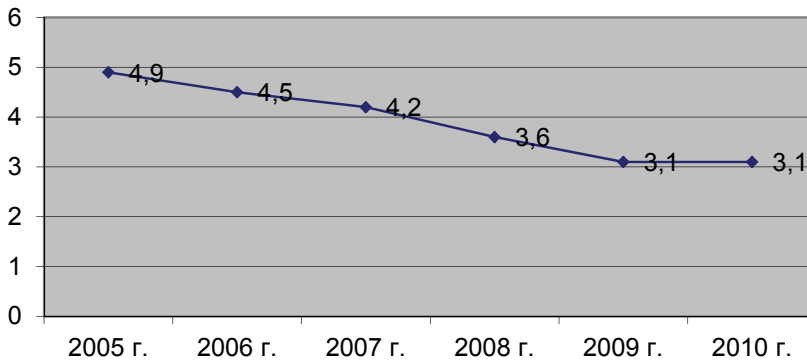


Рис. 2. Динамика численности пострадавших в расчете на 1000 работающих в 2005–2010 гг.

ков в отношении условий труда. Оценка деятельности работодателя в области охраны труда основывается на оценке полноты и правильности комплекта документов, подтверждающих выполнение им государственных нормативных требований в данной сфере, что еще не свидетельствует об обеспечении благоприятной производственной обстановки на рабочих местах (в том числе в силу несовершенства законодательства).

Развитие системы управления охраной труда должно осуществляться не только «сверху» (организация аттестации рабочих мест, обучения охране труда), но и «снизу» с привлечением к этому работников (в сфере личной ответственности которых – соблюдение правил внутреннего трудового распорядка и требований охраны труда).

Причем, как показало исследование, центральным звеном управления охраной труда должно являться управление вероятностью ущерба здоровью и жизни работника в виде профессионального заболевания и производственной травмы (управление профессиональным и производственным рисками), включающее прежде всего оценку опасностей,

последствий и принятие мер по их предотвращению.

Приоритетность превентивных мер, направленных на снижение вероятности получения работающим производственной травмы или профессионального заболевания, по отношению к компенсационным мерам по возмещению вреда пострадавшему выступает залогом социально-экономического развития как страны, так и отдельного региона.

Актуальность этого обостряется тем, что на современном этапе жизни общества работодатели ставят для себя основной задачей как можно быстрее и с минимальным вложением средств извлечь наибольшее количество прибыли и, пользуясь возникшим в последнее время в нашей стране дефицитом рабочих мест (когда граждане готовы за низкую заработную плату выполнять самую грязную работу), мало внимания уделяют, а порой вообще игнорируют требования работников по сохранению их жизни и здоровья в процессе трудовой деятельности. Следствием данного обстоятельства являются несчастные случаи на производстве, в том числе на территории Алтайского края (рис. 1

и 2), приводящие к травмам, а иногда и к гибели людей.

При этом многие специалисты и руководители уверены, что страховые взносы, которые организации отчисляют в Фонд обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, полностью компенсируют возможные затраты предприятий в связи с такими случаями. Однако любой несчастный случай на производстве влечет за собой как прямые, так и косвенные потери и затраты, которые зачастую не очевидны.

Кроме того, управление охраной труда, основанное на компенсациях, а не на предупреждении несчастных случаев, провоцирует ухудшение состояния здоровья нации в целом и уменьшение средней продолжительности жизни населения.

Следовательно, сфера действия в контексте производственного риска прежде всего должна охватывать выбор приоритетов, решений и действий по предупреждению и устранению причин производственного травматизма.

В связи с этим в целях эффективного управления охраной труда на локальном уровне, предполагающего снижение вероятности наступления несчастного случая, нами разработана методика управления производственными рисками на рабочих местах. В ее основе лежит учет совокупности факторов производственной среды и трудового процесса, оказывающих влияние на жизнь и здоровье работников в процессе трудовой деятельности.

При этом данная методика распространяется на всех работников организации как субъектов управления производственными рисками, активная деятельность которых выступает неотъемлемым условием предотвращения производственного травматизма. Управление же профессиональным риском предполагает по отношению к непосредственному исполнителю работ на конкретном рабочем месте, как правило, только предоставление компенсаций в связи с наличием на нем вредных производственных факторов, т.е. носит реактивный характер.





Рис. 3. Управление производственными рисками

Алгоритм методики управления производственными рисками на рабочих местах выглядит следующим образом (рис. 3).

1. Исследование вредных и опасных производственных факторов на рабочих местах.

1.1. Аттестация рабочих мест по условиям труда.

1.2. Ежедневный контроль вредных и опасных производственных факторов на рабочих местах.

1.3. Проведение направленных на идентификацию вредных и опасных производственных факторов и их несоответствие нормативным требованиям опросов работников, занятых на рабочих местах с классами:

–1; 2; 3.1; 3.2; 3.3; 3.4 по степени вредности и опасности;

–1; 2; 3 по степени травмобезопасности.

2. Исследование производственного травматизма.

2.1. Анализ актов расследования несчастных случаев.

2.2. Отслеживание записей и отчетов о первой помощи заводских поликлиник, медпунктов.

2.3. Проведение анонимных опросов всех работников, ориентированных на

выявление причин произошедших и возможных несчастных случаев.

3. Обучение всех работников организации охране труда.

4. Стимулирование работников к соблюдению требований безопасности труда (к устранению негативного влияния на организм работающих производственных факторов, соблюдению техники безопасности, обучению и т.п.).

5. Многоступенчатый непрерывный сквозной контроль на рабочих местах.

Предлагаемая авторами методика позволяет регулярно отслеживать на рабочих местах вредные и опасные производственные факторы и их состояния, оказывающие непосредственное влияние на здоровье работников. Кроме того, она дает возможность сформировать более полное представление о несчастных случаях путем учета: легких несчастных случаев и микротравм (наряду с тяжелыми и групповыми несчастными случаями) на основе данных поликлиник; обширного круга причин произошедших и возможных несчастных случаев в результате анализа актов расследования несчастных случаев, опросов работников и многоступенчатого непрерывного производственного контроля. Также неотъемлемой составляющей эффективного управления рисками в условиях рыночной экономи-

ки является стимулирование работников к соблюдению требований охраны труда, что находит отражение в предлагаемой методике. Оно призвано снизить вероятность наступления производственных травм путем активизации работы по комплексу мероприятий. Все выделенные составляющие управления производственным риском необходимо рассматривать в неразрывном единстве, что в конечном счете должно обеспечить эффективную организацию охраны труда на корпоративном уровне.

Таким образом, основой многоуровневой системы управления охраной труда должна являться профилактическая деятельность по предупреждению производственного травматизма и профессиональной заболеваемости. Это, прежде всего, предполагает научную обоснованность требований, предъявляемых к охране труда, и отсутствие в них противоречий, а также разработку действенных механизмов управления сохранением жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

<sup>1</sup> Вестник охраны труда. 2007. №1. С. 71.

<sup>2</sup> О повышении социальной ответственности работодателей Алтайского края: Постановление Администрации Алтайского края от 30 июля 2009 г. №341 // Алтайская правда. 2009. 25 авг.







*Светлана Геннадьевна Максимова, профессор кафедры психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор социологических наук*

*Статья посвящена вопросам демографического старения современного общества. На основе различных методических подходов к оценке масштабов, глубины и динамики старения общества проведен анализ формирования образа старости в представлениях населения Алтайского края. Информационной основой исследования являются результаты социологических опросов населения и экспертов, проведенных в 2011 г.*

## ДЕМОГРАФИЧЕСКОЕ СТАРЕНИЕ И ОБРАЗ СТАРОСТИ В ПРЕДСТАВЛЕНИЯХ НАСЕЛЕНИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Проблемы бытия современного российского общества в период радикальных экономических преобразований являются объектом пристального внимания и изучения практически всех гуманитарных и социальных наук. На современном этапе трансформируются содержание и тенденции развития процессов и явлений, составляющих сущность нашей эпохи. Одним из таких процессов, оказывающих значительное влияние на функционирование и развитие общества и человечества в целом и во многом определяющих состояние и потенциал социума, является так называемое «старение» («постарение») населения, происходящее в большинстве развитых стран мира и требующее не только от социальной науки, но и от социальной политики и практики принятия адекватных мер по всестороннему изучению этого процесса, предупреждению и нивелированию его возможных негативных последствий.

Хотя старение населения является прежде всего процессом, характеризующимся демографическими показателями, оно обусловлено в значительной степени социально-экономическими и культурно-историческими причинами и возможно в общем случае только на достаточно высокой ступени экономического, научно-технического, социального и культурного развития общества. Можно утверждать, что старение населения – такой же продукт цивилизации,

как и нуклеаризация семьи или урбанизация. Поэтому рост числа пожилых людей и их доли в составе населения не может рассматриваться только как демографический фактор, определенный количественный сдвиг в возрастной структуре населения. Для объективного рассмотрения и оценки этого явления необходима реализация комплексного социального подхода, так как старение населения затрагивает все стороны жизнедеятельности общества – политическую, экономическую, культурную, духовную, социальную, каждая из которых является неотъемлемой сущностной характеристикой социума.

Феномен «постарения населения», который подготовила экономическая, демографическая и культурная трансформация общества, на современном этапе характеризуется увеличением продолжительности жизни, расширением границ жизненных экспектаций, падением рождаемости и снижением смертности, что изменило количественное соотношение между возрастными группами, увеличился процент престарелых в общей численности населения, возросло и абсолютное число пожилых людей.

Данный демографический процесс имеет глубокие социальные и экономические последствия, которые уже сегодня ставят ряд совершенно новых задач перед учеными и практиками, занимающимися проблемами старшего поколения.

Старость – это заключительная фаза в развитии человека. В этот период все жизненно важные процессы организма человека обретают иное направление и начинают двигаться по нисходящей. Иными словами, в определенном возрасте в жизни человека появляются инволюционные признаки. Об этом можно судить по различным параметрам, к числу которых относятся внешний вид, снижение активности, ограничение физических возможностей. Поведение человека в старости зависит не только от биологических или физиологических факторов, хотя и не следует их игнорировать, но и от личности, личных переживаний и жизненного опыта.

К важным факторам относится также влияние окружения, т.е. то, чего ожидает от старого человека общество. Социальная роль, способ бытия и поведение определяются обществом, в котором человек живет. Если от старого человека ожидают пассивности, может возникнуть разлад между тем, что старый человек может и хотел бы делать, и тем, что от него ожидают другие.

Общество создает аттитуд по отношению к старому человеку, опирающийся в основном на крайние группы, черты которых затем приписываются всем старым людям. Тем временем, как оказывается, старость не является прежде всего биологическим процессом или снижением возможностей, а является главным образом общественной судьбой.





Что такое старость? Как относятся к ней общество? Что о ней думают и как ее себе представляют дети, молодежь, взрослые? Вот вопросы, ответы на которые надо искать в первую очередь, ибо attitudes по отношению к старости, сформировавшийся в обществе, является отражением положения старых людей, поведения по отношению к пожилым людям, которые живут в этом обществе.

Этот attitude может быть позитивным, когда подчеркиваются жизненный опыт и мудрость старых людей, потребность уважения к ним и соответствующей опеки. Он может быть негативным, если главный упор делается на производство, оценивая человека, доли его участия в нем. Тогда на старого человека смотрят как на ненужного, а о его опыте говорят, что он устарел и неприменим. Общественные и индивидуальные отношения к старости и старым людям, как позитивное, так и негативное, не являются изобретением наших дней. Вопрос должного отношения к старым людям был также предметом интереса и в древности.

Социологическое исследование особенностей социального положения и адаптивных стратегий населения Алтайского края, социальных представлений и установок общества по отношению к лицам пожилого и старческого возраста было проведено в 2011 г. (опрошено 600 респондентов в возрасте 15–75 лет).

Рассматривая проблему восприятия старости человека, мы основывались на представлении о том, что существующее разнообразие представлений укладывается в определенную оценочную систему «старости», которая включает в себя как позитивное восприятие старости, трактуемое через «оценку богатого жизненного опыта, определенного этапа жизненного пути», так и резко негативное, описываемое через «полную разочарованность во всем, движение к смерти, угасание жизненных функций». В этих представлениях о старости существуют промежуточные состояния, описываемые через наличие тех или иных эмоциональных состояний, например «грусть о прошедшей молодости».

Анализ вариантов ответов населения Алтайского края о собственном

определении старости в зависимости от возрастных групп (молодое поколение – 15–29 лет, среднее поколение – 20–49 лет, и старшее поколение – 50–75 лет) показал, что наиболее часто старость определяется в позитивном ключе, а именно: «старость – это мудрость, наличие богатого жизненного опыта» – об этом свидетельствует 22% населения; отметим, что молодое поколение в 26% случаев согласно с этим утверждением.

Далее в оценках респондентов отмечены переходные категории, связанные с определением старости через возрастные особенности и этапы жизненного пути, а именно: «старость – не радость, но в каждом возрасте есть свои радости» (13%), «старость – это отрезок жизни, который нужно прожить достойно, на котором человек собирает плоды жизни» (14%).

Часто в представлениях респондентов старость ассоциируется с пенсионным возрастом: «старость – это этап жизни после выхода на пенсию» (9%).

Достаточно часто в литературе встречаются представления о том, что человек начинает стареть тогда, когда он ощущает себя старым, и очень часто критерием старости служит «процесс самоощущения старости»: 9% респондентов отметили, что «старость – это ощущение не столько своего биологического возраста, сколько внутреннее состояние, когда сам себя начинаешь считать старым».

О негативном восприятии старости («старость – это движение к смерти, угасание жизненных функций») говорят 2% респондентов.

Особенности личностного определения старости свидетельствуют об отношении к собственному старению, в связи с этим дальнейший анализ был построен на ранжировании определенных в старшей возрастной группе (50–75 лет):

1. «Старость – это мудрость, наличие богатого жизненного опыта» (21%).
2. «Старость – не радость, но в каждом возрасте есть свои радости» (15%).
3. «Старость – это отрезок жизни, который нужно прожить достойно, на котором человек собирает плоды жизни» (15%).

4. «Старость – это этап жизни после выхода на пенсию» (10%).

5. «Старость – это истощение физических и материальных сил человека, потребность в постоянной помощи со стороны других» (8%).

Выявлено, что старшее поколение в позитивном ключе воспринимает «старость» – как определенный отрезок жизненного пути, который необходимо прожить достойно, раскрывая свои новые возможности и таланты, но отметим также, что часть респондентов считают, что старость – это истощение физических и материальных сил человека, поэтому существует потребность в постоянной помощи со стороны других людей.

Описание отношения к собственному старению также связано с градацией характеристик от позитивного настроения на собственное старение к негативному, неприемлемому событию в собственной жизни.

Большинство населения (35%) считает, что старость «нормальный физиологический процесс», 24% респондентов – «чему быть, того не миновать», 19% респондентов – «жаль уходящие годы».

Отметим, что именно старшая возрастная группа, имея опыт старения, в большинстве своем жалеет уходящие годы (22%), в сравнении с молодыми – там об этом свидетельствует только 15% респондентов.

А вот не думают о процессе собственного старения именно молодые люди (21%), так как это для них пока не актуальное состояние. Испытывают страх перед старением чаще молодые люди (4%).

Также проводилась оценка чувств респондентов по поводу выхода на пенсию. Анализировались ответы на вопрос: «Как Вы думаете, какие чувства вызывает выход на пенсию?». Выявлено, что старшее поколение, испытывая «радость от предстоящего отдыха» (31%), грустит (20%) и тоскует (11%), одновременно пенсия вызывает у них «страх перед старостью» (13%) и «депрессию» (6%). Среднее поколение в большей степени солидарно со старшим.

Нас интересовал вопрос, касающийся актуальных занятий людей, которыми они будут увлечены в старости. Пред-





ставления респондентов разных поколений по поводу занятий по достижении старости различаются, это связано с различной актуализацией воспринимаемой ситуации.

Молодые люди в большей степени оптимистичны по поводу выбора занятий в старости. По их представлениям, они чаще будут «воспитывать внуков» (68%), нежели среднее (58%) и старшее (51%) поколения. Молодое поколение реже будет «заниматься домашним и приусадебным хозяйством» (42%), нежели среднее (52%) и старшее (59%); чаще будет «познавать мир (путешествия, театры, музеи, выставки, книги)» (31%), нежели среднее (19%) и старшее (9%); чаще будет отдыхать (26%), нежели среднее (21%) и старшее (19%). Молодежь реже будет «заниматься собственным здоровьем» (18%), нежели среднее (26%) и старшее (30%) поколения.

В России в последнее время активно поднимается вопрос, связанный с увеличением возраста выхода на пенсию. Старение населения – глобальная тенденция, охватившая мир, – спровоцировала дискуссию о реформировании традиционных систем социального обеспечения. Экономический аспект старения связан с обеспечением финансовой устойчивостью таких систем, в социальном плане наиболее актуальной становится проблема создания общества для всех поколений. Согласно Международному плану действий в отношении старения (принят в 1982 г. на Всемирной ассамблее ООН по старению) одна из основных задач современного общества состоит в сочетании удовлетворения потребностей пожилых людей и реализации их потенциала с подготовкой к старости на протяжении всего жизненного цикла. Очевидно, что в пересмотре нуждаются не только сложившиеся возрастные границы, но и сама концепция законодательно установленных жестких рамок пенсионного возраста, отделяющих период экономической активности человека от периода оплачиваемой неактивности.

Вместе с тем любые изменения в этой сфере должны учитывать, по меньшей мере, показатели уровня жизни, положение в сфере демографии, здравоохранения, пенсионной системы и рынка труда.

Они также должны балансировать интересы пенсионеров, государственного и частных пенсионных фондов, работников, работодателей, профсоюзов, служб занятости и государства.

Наиболее подробно проблема установления возрастных границ выхода на пенсию рассмотрена в работах О.В. Сивянской (2000–2001 гг.). В наиболее общем виде возраст выхода на пенсию, или пенсионный возраст, обозначает законодательно установленный возраст, начиная с которого человек имеет право оставить работу, получая гарантированный уровень материального обеспечения – пенсию. Здесь пенсионный возраст одновременно фиксирует верхнюю границу трудоспособности и нижнюю границу оплачиваемой нетрудоспособности. Таким образом, проблема пенсионного возраста оказывается включенной в сферу рынка труда и социального обеспечения, в том числе в пенсионную систему.

По результатам опроса, 68% респондентов высказались за то, что не нужно ничего менять, 28% – говорят о необхо-

димости уменьшения возраста выхода на пенсию, и только 3% – о необходимости увеличения возраста выхода на пенсию.

Отметим, что более категоричны в своих оценках лица среднего возраста – именно они поддерживают идею «уменьшения возраста выхода на пенсию» (34%). Лица старшего возраста в большинстве своем поддерживают тезис «Не нужно ничего менять» (75%), и только небольшая доля молодежи высказалась за увеличение пенсионного возраста (5%) (табл. 1).

В представленном социологическом исследовании изучались проблемы, связанные с межпоколенческими отношениями, в частности анализировались вопросы, касающиеся отношений молодого поколения к старшему, старшего поколения к молодому, а также отношений, возникающих в семьях, состоящих из нескольких поколений.

Анализ отношения молодого поколения к старшему выявил, что молодежь более позитивно оценивает собственные настроения по отношению к старшему поколению: 37% считают, что

Таблица 1

**Оценка населением Алтайского края вероятности изменения выхода на пенсию в зависимости от принадлежности к возрастным группам, %**

Варианты ответов	Возраст			Итого
	15–29 лет	20–49 лет	50–75 лет	
Необходимо увеличить возраст выхода на пенсию	5,2	1,0	2,4	2,7
Необходимо уменьшить возраст выхода на пенсию	31,4	33,5	18,6	27,6
Не нужно ничего менять	63,4	64,6	74,8	67,9
Другое		1,0	4,3	1,9
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0

Таблица 2

**Распределение вариантов ответа на вопрос «Как младшее поколение должно относиться к старшему поколению?» в зависимости от принадлежности к возрастным группам, %**

Варианты ответов	Возраст			Итого
	15–29 лет	20–49 лет	50–75 лет	
Заботиться о них	44,2	39,1	41,4	41,5
Относиться так, как хочешь чтобы они относились к тебе	26,2	29,5	29,5	28,5
Организовывать их досуг	0,6	1,0	1,4	1,0
Предоставлять работу по силе для самореализации	2,9	3,4	2,9	3,1
Лояльно, и мы когда-нибудь будем старыми	24,4	26,1	22,9	24,4
Они должны сами заботиться о себе	0,6		1,4	0,7
Другое	1,1	1,0	0,5	0,8
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0





молодые люди относятся положительно к старшему поколению, и 47% – что нейтрально.

Лица старшего поколения также положительно оценивают отношение молодого поколения к пожилым людям: 28% – говорят о позитивном отношении молодежи, 49% – свидетельствуют о нейтральном. Однако именно люди старшего возраста в большей степени говорят об отрицательном отношении молодого поколения к ним (23%), нежели об этом свидетельствуют молодые люди (16%).

Кроме того, проводился анализ вариантов ответов, как молодое поколение должно относиться к старшему: 44% молодежи и 41% лиц старшего возраста отмечают, что молодое поколение должно «заботиться о них»; 26% молодежи и 30% лиц старшего возраста считают, что молодое поколение должно «относиться так, как хочешь, чтобы они относились к тебе»; 24% молодежи и 23% лиц старшего возраста ответили, что молодое поколение должно «лояльно относиться, и мы когда-то будем старыми» (табл. 2).

Таким образом, в сфере должностования молодого поколения в отношении старшего поколения расхождений в представлениях молодых и старых людей не выявлено, все в целом сходится на том, что молодежь должна заботиться о людях старшего возраста.

Оценка реального поведения молодых людей в отношении лиц пожилого и старческого возраста проводилась на основе анализа ответов на вопрос: «Как Вы относитесь к поколению пожилых и старых людей?». Отметим, что молодые люди и лица среднего возраста в ответах чаще выбирали альтернативы, свидетельствующие о «почтении и уважении» (72 и 66% соответственно) по отношению к лицам старшего возраста, также они отмечали, что «особенно уважают людей, прошедших войну» (46 и 39% соответственно), «принимаю их такими, какие они есть» (41 и 46% соответственно), «сочувствуют больному человеку» (13 и 11% соответственно), «чувствуют жалость и сострадание» (11 и 13% соответственно).

Небольшой процент респондентов молодого и среднего возраста выбирали негативные альтернативы, но были и такие варианты ответов: «с завистью – не

все могут дожить до такого возраста» (2 и 3% соответственно), «раздражают брюзжанием и недовольством» (1 и 2% соответственно), «не нравится, когда кичатся своей старостью и поучают» (3 и 4% соответственно).

Также отметим, что многие говорили о том, что «обидно за них» – в целом это выразили 12% лиц молодого, 19% среднего и 26% старшего возраста, что косвенно свидетельствует о достаточно сложном положении лиц пожилого и старческого возраста.

В резко изменившихся социальных условиях значим вопрос включенности пожилых людей в активную социальную жизнь, поэтому важна была оценка реализуемых возможностей личности в изменившихся условиях жизни.

При ответе на вопрос: «Как Вы считаете, у молодого поколения сейчас больше возможностей для реализации себя, чем было у старшего поколения?» – лица старшего возраста отмечают, что «сейчас больше возможностей» для реализации себя (35%); лица среднего возраста и молодые люди чаще говорят о том, что «кто хочет, тот сможет реализовать себя в любых условиях» (43 и 45% соответственно).

**Большинство населения Алтайского края считают, что долг общества по отношению к старикам – это поддержка со всех сторон – морально, материально (52%), проявление сострадания и заботы (18%), уважения на улице и в быту (26%), обеспечение спокойной старости без проблем (28%).** Кроме того, 34% респондентов считают, что надо «не забывать, что наше отношение видят наши дети, и мы получим в свое время то, что сейчас даем сами». Дифференциация мнений опрошенных в зависимости от принадлежности к различным возрастным группам позволила выявить особенности оценок поколений.

Младшая возрастная группа (15–29 лет) считает, что долг общества по отношению к старикам – это поддержка со всех сторон – морально, материально (55%), проявление к ним уважения на улице и в быту (32%), обеспечение спокойной старости без проблем (26%).

Средняя возрастная группа (30–49 лет) ответили, что долг общества по отношению к старикам – это поддержка

со всех сторон – морально, материально (51%), проявление сострадания и заботы (22%), проявление к ним уважения на улице и в быту (22%), обеспечение спокойной старости без проблем (27%). Но также это «способность с терпением выслушать их недовольство и ворчание» (12%), «дать заняться делом, которое сами для себя выбирают» (14%), «не жалость, а понимание душой и сердцем, стремление облегчить старость, наполнить ее радостью» (11%). Средняя возрастная группа готова к самопожертвованию – «помогать и ухаживать, чего бы это ни стоило» (15%).

Старшая возрастная группа (50–75 лет) считает, что долг общества по отношению к старикам – это поддержка со всех сторон – морально, материально (51%), проявление уважения на улице и в быту (24%), обеспечение спокойной старости без проблем (31%) и главное – «относиться ко всем старикам, как к родным» (11%).

Выявлено, что все возрастные группы выбирают одни и те же варианты ответов, но выраженность этих показателей с увеличением возраста приобретает большую значимость. Так, именно в старшем возрасте больший процент респондентов подчеркивают долг общества по отношению к старикам в поддержке со всех сторон – морально, материально, проявлении уважения на улице и в быту, обеспечение спокойной старости без проблем.

Таким образом, степень освоения проблем конструирования социальных связей пожилых людей, участия в формальных и неформальных видах активности внутри сообщества влияет на формирование социальных, психологических, коммуникативных ресурсов представителей третьего возраста. Анализ процессов интеграции старых людей в общество, адекватных социально-экономическим, политическим, культурным реалиям современного этапа развития, выявление дезорганизующих факторов, ведущих к конфликтным ситуациям, социальной напряженности, проблема их снятия или смягчения, разработка и реализация государственной политики нуждаются в серьезном научном обеспечении, требуют и новых подходов, и совершенно иных масштабов развития социальной геронтологии.







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

*Статья посвящена проблеме бедности сельского населения, рассмотренной в контексте устойчивого развития сельских территорий. На основе различных методических подходов к оценке масштабов, глубины и динамики бедности проведен анализ сельской бедности в аграрных регионах России на примере Алтайского края и Республики Алтай в 2000-х гг. Основное внимание уделено характеристике уровня и динамики материального положения и доходов семей бедного сельского населения. Информационной основой исследования являются результаты социологических опросов населения и экспертов, проведенных в 2002, 2008 и 2011 гг.*

## БЕДНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ КАК ПРОБЛЕМА УСТОЙЧИВОСТИ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Необходимым условием устойчивого социального развития сельских территорий является гармоничное, прогрессивное развитие социальной сферы сельских сообществ, что зависит прежде всего от ее внутренней структурной сбалансированности, социального положения и активности сельских жителей. Основными характеристиками устойчивого социального развития сельских сообществ являются их надежность как социальных систем, адаптивность и эластичность социальных воспроизводственных процессов на селе, что важно как в период кризисных явлений общества, так и на этапе модернизационного развития. Социальное развитие сельских территорий тормозится, становится неустойчивым как при деградации любой из социальных групп, так и при неадаптационных реакциях какой-либо из групп на изменение положения другой. В связи с этим актуальной становится проблема изучения бедности населения, ее масштабов, глубины и динамики, определяющих устойчивость функционирования социальных воспроизводственных процессов в сельских сообществах.

Актуальность исследования бедности в сельских общностях обусловлена ее высокой concentra-

цией, глубиной, особенностями воспроизводства. По данным статистики, уровень бедности сельского населения в России почти в два раза выше городского, социальное расслоение в селах значительно превышает нормативные значения. Если оставить село без внимания со стороны государства, не проводить особой политики по отношению к сельским сообществам, то развитие этих процессов может привести к дальнейшему распространению деградиционных практик (преступности, алкоголизма и наркомании), а также к катастрофическим масштабам обнищания сельского населения, к снижению экономической активности и деградации рабочей силы. Все это подрывает основы устойчивого социального развития сельских территорий, социальной и продовольственной безопасности российского общества в целом, модернизации его экономики.

**Методология исследования.** Исследование процессов и механизмов формирования и преодоления сельской бедности выполнено при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (грант №11-03-0667а). При реализации проекта использовались также средства государственной поддержки,

выделенные Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с Распоряжением Президента РФ от 8 мая 2010 г. №300-рп (договор №001/К от 11.01.2011 г.).

Под **сельской бедностью** нами понимается социально-экономическое положение сельского населения, характеризующееся низким уровнем обеспеченности денежными, имущественными, натуральными ресурсами (их нехватки), что ограничивает или не позволяет удовлетворить насущные жизненные потребности индивида и его семьи. Для **оценки масштабов и глубины сельской бедности** в работе использовано несколько подходов на основе: 1) оценки сельским населением материального положения своей семьи; 2) оценки сельскими жителями среднего уровня совокупных (денежных и натуральных) доходов на члена семьи; 3) сравнительной оценки сельскими жителями своей материальной обеспеченности на фоне населения страны; 4) экспертных оценок обездоленности, абсолютной и относительной бедности по характеристикам доходов и материального потребления семьи.

Комплексная характеристика бедности сельского населения в кон-





Основные характеристики бедного сельского населения, %

Характеристики	Все бедное население	Обездоленные	Средняя группа по бедности	Относительно бедные
<i>Пол</i>				
Мужской	46,2	45,5	46,0	46,6
Женский	53,8	54,5	54,0	53,4
<i>Возраст</i>				
Молодежь до 29 лет	21,4	9,1	15,7	29,7
Лица среднего и старшего трудоспособного возраста	50,2	65,2	53,0	43,6
Пенсионеры	28,4	25,8	31,3	26,7
<i>Регион проживания</i>				
Алтайский край	88,0	81,8	82,8	94,1
Республика Алтай	12,0	18,2	17,2	5,9
<i>Урбанизированность районов</i>				
Урбанизированные	13,8	22,7	18,2	7,6
Среднеурбанизированные	11,8	10,6	11,6	12,3
Неурбанизированные	74,4	66,7	70,2	80,1
<i>Людность поселений</i>				
До 500 человек	5,6	7,6	4,0	6,4
501 – 1000 человек	18,2	18,2	20,2	16,5
1001 – 2000 человек	7,6	3,0	4,5	11,4
Более 2000 человек	68,6	71,2	71,2	65,7

тексте устойчивого социального развития сельских территорий должна быть основана не только на вышеназванных оценках уровня и динамики доходов, материального положения бедных сельских семей, ее перспектив. Сюда могут быть отнесены также структура доходов сельских жителей и ее изменения, уровень и структура потребительских расходов домашних хозяйств, уровень и динамика обеспеченности сельского населения жильем и его качества, доступности образования и здравоохранения и других услуг социальной сферы. В данной статье мы сосредоточим внимание на анализе материального положения и доходов сельских бедных.

Для оценки масштабов, глубины и динамики бедности сельского населения воспользуемся результатами социологических опросов населения и экспертов по данной проблеме, проведенных НП «Центр социально-экономических исследований и региональной политики» под руководством автора в регионах аграрной специализации (Алтайско-

го края и Республики Алтай) в 2002, 2004, 2008 и 2011 гг. Информационной основой исследования являются результаты выборочного опроса 500 бедных сельских жителей и экспертного опроса методом полуструктурированного интервью, проведенных в 2011 г. Опрос населения осуществлен по квотной выборке, в интервьюировании приняли участие респонденты, различающиеся по полу, возрасту, месту проживания (регион, урбанизированность сельского района, людность поселения). В экспертном опросе приняли участие 45 руководителей и специалистов органов государственного и сельского муниципального управления и 12 руководителей сельских общественных организаций.

**Материальное положение сельской бедной семьи.** Среди респондентов нами выделены три категории бедных, различающихся глубиной бедности: 1) сельские жители, которые считают, что им «денег иногда не хватает даже на питание» (обездоленные) – 13,2%; 2) средняя группа бедных, которым «хватает средств

на скромное питание и оплату коммунальных услуг, а на приобретение недорогой одежды и других крайне необходимых вещей – нет» (бедные) – 39,6%; 3) те, кому «денег хватает на питание, оплату коммунальных услуг, одежду и другие необходимые вещи, но покупка вещей длительного пользования (телевизора, холодильника и т.п.) является проблемой» (относительно бедные) – 47,2%. Следовательно, распространенность второй и третьей групп бедных заметно выше, чем первой (в 3 и 3,6 раза соответственно) (см. табл.).

По мнению экспертов, **доля крайне бедных (обездоленных) по материальному положению семьи на селе равна почти 15%**, только около **30% селян** образуют среднюю группу по бедности (средств хватает на скромное питание и оплату коммунальных услуг, а на приобретение недорогой одежды и других крайне необходимых вещей – нет). И самой многочисленной группой являются **относительно бедные (42%)**. Таким образом, в совокупности все три группы сельских бедных составляют,





по оценкам экспертов, 87% всего сельского населения.

**Значительны различия в глубине бедности по возрасту, региону, урбанизированности сельского района.** Наиболее высок уровень обездоленности среди представителей среднего и старшего трудоспособного возраста (17% сельских бедных), жителей урбанизированных районов (22%), Республики Алтай (20% против 12,3% в Алтайском крае). Наиболее благополучная группа относительно бедных в большей степени представлена среди молодежи (65%), жителей неурбанизированных районов (51%), Алтайского края (51%) (рис. 1).

**Доходы сельской бедной семьи.** Распределение семей сельских бедных по уровню среднемесячных совокупных (денежных и натуральных) доходов на человека в основном подтверждает их статус бедности, но несколько отличается от рассмотренного выше распределения по материальному положению семьи. Каждая пятая семья (точнее 21,2%) имеет среднедушевые доходы до 2 тыс. руб., такая же доля – от 2 до 3 тыс. руб., более трети семей – от 3 до 6 тыс. руб., 17,6% – от 6 до 9 тыс. руб., и, соответственно, на остальных приходится только 3%.

**По методике Росстата, бедными являются** те, чьи среднедушевые доходы меньше бюджета прожиточного минимума, и таковых среди респондентов, по их оценкам, **подавляющее большинство – 78%**. По этой же методике, удельный вес респондентов со среднедушевыми доходами на уровне и ниже стоимости потребительской корзины (обездоленных) – почти **в два раза меньше (42,6%)**, чем в целом бедных.

Оценка экспертами масштабов сельской бедности на основе традиционной методики для российской статистики показала, что **доля селян, чьи совокупные доходы (денежные и натуральные) ниже величины прожиточного минимума, равна 40%**. Это значительно больше, чем средний уровень бедности в России и исследуемых регионах, по данным

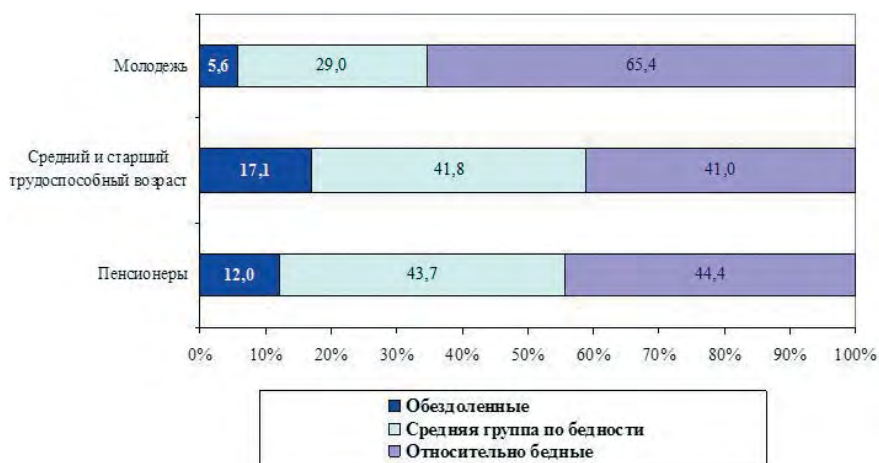


Рис. 1. Структура материального положения семей сельских бедных по возрастным группам, %

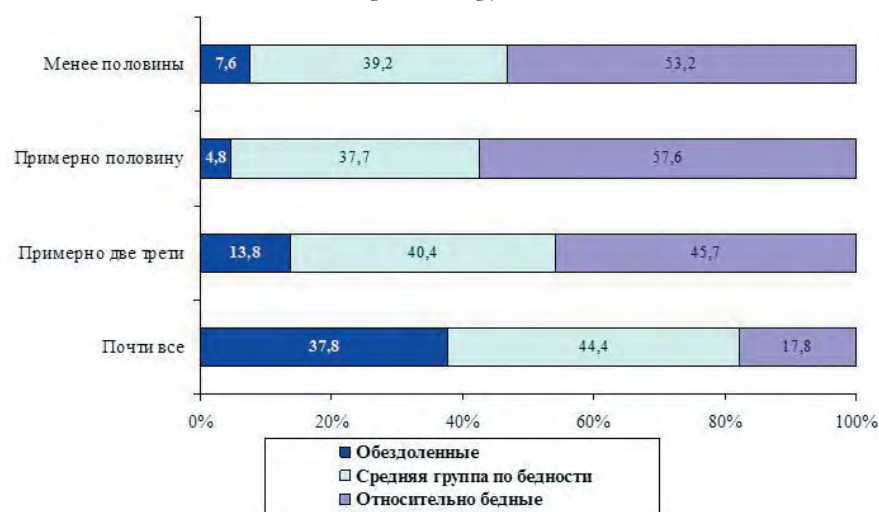


Рис. 2. Структура сельских бедных по затратам на питание в совокупном доходе семьи, %

официальной статистики, для всего населения – сельского и городского (25,3% в 2009 г.). Причем уровень среднемесячного дохода на одного сельского жителя, при котором семью можно считать бедной, по оценкам экспертов, несколько меньше статистической величины прожиточного минимума в изучаемых регионах и составляет 4,8 тыс. руб.

О масштабах и глубине бедности можно судить также по доле совокупного дохода в натуральной и денежной формах, которую сельская семья тратит на питание. **Основная часть респондентов (46,2%) тратит на питание примерно половину доходов**, и здесь в большинстве своем представлены относительно бедные (57,6%)

и более трети (37,7%) респондентов из средней группы. **В совокупности на питание тратят более двух третей доходов семьи 36,8% опрошенных** (рис. 2). Немало среди всех респондентов тех, **кто почти все доходы тратит на питание, – их 18%**.

**Сравнительная оценка сельскими бедными жителями своей материальной обеспеченности на фоне населения страны** является еще одним важным подходом к оценке масштабов и глубины бедности. **Только 11,4% относят себя к тем жителям страны, кто живет за чертой бедности**, – это бедные и обездоленные. **Наиболее наполненной, образующей подавляющее большинство (60,2%), является группа селян,**



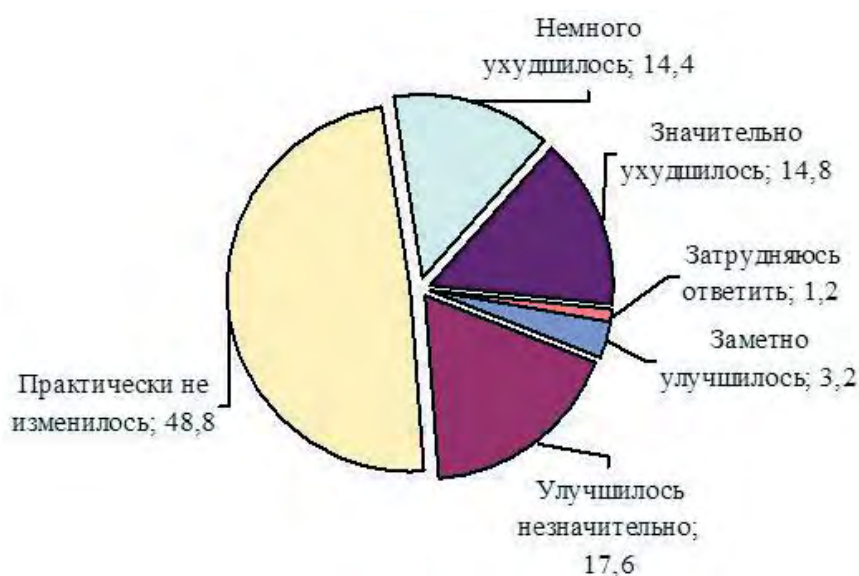


Рис. 3. Оценка сельским бедным населением изменений материального положения своей семьи за 2008–2011 гг., % (по данным опроса населения в 2011 г.)

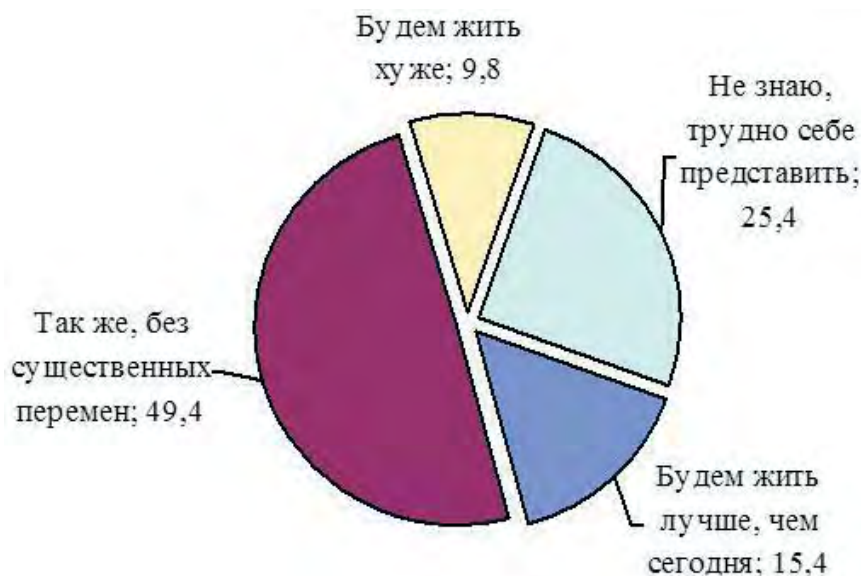


Рис. 4. Оценка сельским бедным населением изменений материального положения своей семьи в ближайший год, % (опрос в 2011 г.)

чье материальное положение на фоне населения страны ниже среднего уровня по обеспеченности и которых мы идентифицируем как относительно бедных.

**Динамика материального положения и социальное настроение сельских бедных.** По оценке респондентами материального положения своих семей в 2011 г. и десять лет назад (в 2001 г.), **наблюдаются рост масштабов обездоленности**

**и сокращение относительного материального благополучия.** Если среди опрошенных бедных к обездоленным («денег иногда не хватает даже на питание») в 2001 г. себя отнесли 9,8%, то в настоящее время таковыми являются 13,2%, что соответствует 35% роста масштабов обездоленности. За этот же период произошло сокращение доли относительно бедных (наиболее благополучной среди трех выделенных

групп) на 9,2%: с 52 до 47,2%. Вместе с тем практически не изменилась доля средней группы бедных: она (доля) увеличилась с 38,2 до 39,6%.

Сравнительный анализ изменения материального положения сельских жителей на основе ранее проведенных нами исследований показал, что в годы экономического роста наблюдались сокращение бедности и рост материального благополучия, что соответствует данным статистики для жителей регионов и страны в целом. В 2008 г. к бедным («*хватает на скромное питание, оплату коммунальных услуг*») и обездоленным себя отнесли только 16,9% сельских жителей; по мнению этих же респондентов, 8 лет назад доля бедных составляла 23%. По оценкам сельскими жителями трудоспособного возраста материального положения своих семей, по результатам исследований 2008 и 2002 гг., значительно (в 2,7 раза) сократилась доля бедных и очень бедных.

Анализ субъективных оценок динамики материального положения сельских бедных семей за более короткий период, совпадающий с началом глобального экономического кризиса, показал, что положение почти половины семей не изменилось; **кризисные годы в экономике коснулись 29,2% опрошенных**, о значительном ухудшении материального положения говорят более половины из них (рис. 3). К главным причинам ухудшения две трети ответивших сельских бедных (65,1%) относят инфляцию («*цены росли быстрее, чем семейные доходы*»), каждый третий ответивший отмечает прежде всего потерю работы или выход на пенсию кого-либо из членов семьи, а 22,6% – сокращение зарплаток по основному месту работы, потерю дополнительных приработков.

**Лишь каждый пятый (20,8%) респондент отмечает улучшение материального положения своей семьи за последние три года**, причем только 3,3% – значительное улучшение (рис. 3). Почти аналогичные оценки мы получили в начале десятилетия для всего сельского





населения: в 2002 г. доля семей, чье положение, по их мнению, ухудшилось, составила 28%, улучшивших положение было 20,5%. Основными причинами улучшения материального положения сельские бедные считают прежде всего трудоустройство или рост оплаты труда кого-либо из членов семьи, появление дополнительной работы. В каждом третьем случае «сработал» и фактор адаптации к меняющимся условиям («научились жить по средствам, приспособились к новым условиям»). Несмотря на кризисные годы, почти на каждом пятом отразилось улучшение социально-экономической ситуации на конкретном предприятии («выплатили задолженность, более регулярно выплачивают зарплату и т.п.»).

Важнейшими показателями устойчивости социального развития сельских территорий являются оценки перспектив роста доходов и материального положения семьи, отражающие социальное настроение населения. **Оценки бедными сельскими жителями ближайших перспектив**, данные ими весной 2011 г., в целом скорее оптимистичны, чем негативны, пессимистичны (рис. 4). В ближайший год семьи респондентов будут жить, по их предположению, в основном так же (49,4%) или лучше, чем сегодня (15,4%). Ухудшения ожидает почти каждый десятый.

Оценки респондентов, различающихся материальным положением семьи, существенно разнятся. **Среди обездоленных пессимистичные оценки значительно (в 1,6 раза) перевешивают позитивные** (16,7 против 10,6%), чуть меньше разница между крайними оценками у представителей средней группы бедных (15,2 против 11,1%), и, напротив, **оценки относительно бедных отличаются оптимизмом**: каждый пятый будет жить лучше, и только 3,4% ожидают ухудшения.

**Молодые сельские жители намного более оптимистичны в своих оценках относительно ближайше-**

**го будущего**: более трети уверены в том, что в ближайший год будут жить лучше, чем сегодня (против 13,9% в средней и старшей группах трудоспособного возраста и 4,2% пенсионеров), и только 4,7% молодежи считают, что будут жить хуже (против 9,2 и 14,8% представителей двух других возрастных групп).

В сравнении с данными опроса всех сельских жителей в 2008 г. результаты социологического опроса бедных в 2011 г. свидетельствуют о довольно значительном росте пессимизма относительно перспектив улучшения материального положения своей семьи: тогда доля оптимистичных оценок в 2,5 раза превышала долю пессимистичных оценок: 22,6 против 5,1%.

**Оценка бедным сельским населением своего настроения и, как следствие, социально-психологического состояния довольно пессимистична** в сравнении с полученными нами результатами 2008 г. для всего сельского населения. Сегодня **среди бедных на селе только 15,4% «уверенных оптимистов»** («уверен в настоящем, с оптимизмом смотрю в будущее»). Самую большую группу опрошенных (52%) составляют те, кто испытывают некоторое беспокойство, неуверенность в своем будущем и будущем своих детей. **Ощущали на момент опроса сильное напряжение, отсутствие какой-либо перспективы, находились «на грани нервного срыва» 14,4% респондентов**, и чуть больше (17,8%) среди бедных селян равнодушных, испытывающих апатию ко всему. Для сравнения: по опросу 2008 г. «уверенных оптимистов» среди сельских жителей было около четверти (в начале десятилетия – менее 20%), заметно меньше было «обеспокоенных» (около 40%, в начале десятилетия – 57%) и «напряженных» (почти каждый десятый, 12,5% в начале 2000-х гг.). Доля «равнодушных» была существенно меньше (каждый десятый) и практически не изменилась с начала десятилетия.

В целом анализ масштабов, глубины и динамики бедности населения в контексте устойчивого развития сельских территорий позволил сделать следующие выводы.

1. Сельская бедность имеет огромные масштабы и глубину, измеренные по различным методикам. Уровень бедности, оцененный экспертами по материальному положению сельских семей, достигает 78% всех сельских бедных. Вместе с тем масштабы обездоленности на селе сравнительно невелики (13% опрошенных бедных). Бедность же, оцененная по преобладанию затрат на питание в структуре доходов, характерна для 84% всех опрошенных сельских бедных.

2. За последние десять лет наблюдался значительный рост (на 35%) масштабов обездоленности и некоторое сокращение (на 9%) относительного материального благополучия сельских бедных семей. Причинами ухудшения материального положения в годы глобального экономического кризиса являлись инфляция, рост безработицы, сокращение заработной работы и дополнительных приработков. В результате социальное настроение бедного сельского населения довольно пессимистично: только 15% «уверенных оптимистов», 14% ощущающих сильное напряжение.

Вместе с тем оценки бедными сельскими жителями ближайших перспектив скорее оптимистичны, чем негативны: доля надеющихся на улучшение в полтора раза выше, чем ожидающих ухудшения.

3. Системное использование различных методических подходов к оценке масштабов, глубины и динамики бедности позволило получить достаточно точную и дифференцированную по социальным группам картину распространения бедности на селе на основе оценок населения и экспертов. Это дает возможность выйти на разработку дифференцированных социальных политик в отношении различных групп сельских бедных.





Мария Михайловна Анисимова, аспирант Сибирского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Работа выполнена при поддержке РГНФ в рамках реализации проекта «Сельская бедность в новой России: механизмы формирования и преодоления». При реализации проекта использовались средства государственной поддержки, выделенные Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с Распоряжением Президента РФ от 8 мая 2010 г. №300-рп.

*В статье представлен анализ основных факторов формирования и преодоления сельской бедности. Рассмотрены механизмы формирования и преодоления бедности сельского населения региона аграрной специализации. Выделены главные факторы и механизмы обеднения селян и преодоления сельской бедности.*

## ФАКТОРЫ И МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНА АГРАРНОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ

Проблема бедности остро стоит перед сельским населением Алтайского края на протяжении двух последних десятилетий. В 2011 г. в рамках проекта «Сельская бедность в новой России: механизмы формирования и преодоления» НП «Центр социально-экономических исследований и региональной политики» под руководством докт. социол. наук А.М. Сергиенко, при участии автора в Алтайском крае проведен опрос 440 бедных сельских жителей, экспертные опросы 38 представителей органов местного самоуправления, 19 руководителей сельских предприятий, 10 руководителей сельских общественных организаций, а также глубинное интервью с 8 руководителями региональных органов власти. Одной из задач исследования стало выявление основных факторов и механизмов формирования сельской бедности. Анализ данных, полученных в ходе исследования, показал следующее. *Доходы населения* – один из ключевых факторов сельской бедности. Особенностью сельской бедности в Алтайском крае является то, что это бедность работающих людей. По мнению около половины бедных селян, одной из причин сельской бедности является то, что многие сельские жители работают на низкоквалифицированных малооплачиваемых работах, занимают низкие должности. На то, что получают необоснованно низкую зарплату, указали 14,5% бедных селян (или 32,3% наемных работников).

Одним из важных механизмов формирования и преодоления бедности селян являются *источники их доходов*. По данным опроса бедного сельского населения, анализ структуры доходов сельских бедных и значимости их источников показал, что основным источником доходов большинства бедных селян (63,6%) является зарплата по основному месту работы, достаточно большая доля бедняков (41,8%) в качестве основного источника дохода называет доход от личного подсобного хозяйства, сада, огорода, также немало бедняков на селе (40,5%) основной доход получают в виде пенсий, стипендий. Первым по значимости источником доходов большинства бедных селян (56,1%) является заработная плата по основному месту работы, многие (около трети) отметили пенсии, стипендии. Вторым по значимости источником дохода большинство (около трети) отметили доходы от личных подсобных хозяйств, социальные пособия (17,7%), пенсии, стипендии (14,1%). Основным источником доходов крайне бедных (тех, кому иногда средств не хватает даже на питание) являются пенсии и стипендии (44,4%), затем заработная плата по основному месту работы (42,6%), а после – доходы от ЛПХ (38,9), большое значение также имеют социальные пособия (35,2%). Таким образом, многие бедняки на селе зависимы от социальных трансфертов.

Доходы селян зависят от сферы занятости, статуса занятости и квалификации работников. *Статус занятости*, по мнению экспертов – представителей органов местного самоуправления и руководителей общественных организаций, играет определяющую роль – первое место в рейтинге основных причин сельской бедности.

Основными *сферами занятости* селян, живущих в бедных домохозяйствах, являются сферы с низкими оплатами труда: большая часть работающих сельских жителей занята в сфере охраны, уборки и отоплении помещений, а также выполняет сельскохозяйственные работы. В этих сферах занята большая часть крайне бедных (в пределах четверти в каждой из них). Кроме того, немало крайне бедных (13,8%) выполняют строительные и столярные работы.

В качестве сферы занятости, работники которой подвержены риску бедности, эксперты – руководители и специалисты муниципалитетов отметили социальную сферу, реже распространены мнения о том, что бедными часто становятся работники торговли и промышленности. Руководители общественных организаций также в качестве основной сферы занятости сельских бедных видят сельское хозяйство, редко отмечают промышленность и социальную сферу. Представители органов местного самоуправления не относят сферу занятости к основным факторам бедности (шестой





рейтинг среди девяти основных причин бедности), а руководители общественных организаций считают этот фактор значимым и ставят его на четвертое место.

Низкая оплата труда является одним из основных факторов бедности сельского населения, но следует обратить внимание на *безработицу* в сельской местности, которая также является ключевым фактором бедности. Согласно данным экспертного опроса большинство представителей органов местного самоуправления считают безработицу одной из причин сельской бедности. Известен тот факт, что многие сельские жители не регистрируются как безработные по разным причинам. Четверть неработающих не желают получить статус безработного, 12,7% – не обращаются в государственную службу занятости из-за мизерного размера пособия, 7,9% – из-за удаленности, проблем с транспортной доступностью службы занятости, у 4,8% – отсутствуют основания получения статуса безработного; редко назывались такие проблемы, как необоснованные задержки в регистрации, задержки выплаты пособия. Небольшая доля безработных не обращаются на биржу труда в связи с плохим состоянием здоровья, уходом за членом семьи. Селяне тратят больше времени на поиски работы, чем горожане. На селе работы нет, а поиски работы в городе затруднены отдаленностью многих сельских поселений и от рынков труда, и от службы занятости. Руководители и специалисты органов местного самоуправления, по данным опроса, указали, что безработица среди сельских жителей составляет 25,3%, а среди бедных селян – 31,7%. Статусы занятости сельских жителей, входящих в разные категории бедных, существенно различаются: среди относительно бедных (кому денег хватает на питание, оплату коммунальных услуг, одежду и другие необходимые вещи, но покупка вещей длительного пользования (телевизора, холодильника и т.п.) является проблемой) больше половины – работающие по найму, что в 2 раза больше, чем среди крайне бедных. Безработные чаще всего встречаются среди крайне бедных – 31,5%, что в 2 раза больше, чем среди бедных средней группы (кому хватает средств на скромное питание и оплату коммунальных услуг, а на приобретение недорогой одежды и других крайне не-

обходимых вещей – нет), и в 3 раза больше, чем среди относительно бедных. Из занятых только в ЛПХ доля крайне бедных в 2 раза больше, чем в других категориях. Среди самозанятых крайне бедные встречаются с такой же частотой, как и относительно бедные. Среди селян с низким уровнем дохода достаточно много пенсионеров: чуть менее трети – крайне бедные и бедные средней группы, чуть более четверти – относительно бедные.

*Квалификация работников* является важным социально-экономическим фактором бедности. По мнению представителей органов местного самоуправления, среди других причин бедности селян квалификация находится на четвертом месте, руководители общественных организаций считают квалификацию менее значимым фактором и ставят его на шестое место. По мнению экспертов, неквалифицированные работники чаще становятся бедными, чем те, у кого квалификация выше.

*Экономическая активность* бедных селян является одним из механизмов формирования и преодоления сельской бедности. Бедные сельские жители в основном ведут себя пассивно, если нарушаются их права, в частности 36,9% бедных сельских наемных работников указали, что при длительной невыплате заработной платы они специально ничего предпринимать не намерены, только 18,2% добиваются выплаты, обращаясь к директору, в администрацию предприятия, 12,6% в таком случае живут за счет средств ЛПХ, 12,1% берут деньги в долг у родственников и друзей. Очень редко бедные селяне обращаются за решением этого вопроса в муниципалитет, ищут другую основную или дополнительную работу, обходятся «дарами природы», обращаются за безвозмездной помощью к родственникам, расходуют сбережения или продают имущество, и никогда не протестуют, не участвуют в акциях профсоюза, совета трудового коллектива.

Согласно данным опроса бедных селян, более половины бедных наемных работников села считают, что их труд оплачивается несправедливо: низко, не в соответствии с их трудовым вкладом, квалификацией, 7,1% отметили, что их труд практически не оплачивается. Только треть бедных наемных работников указали, что их труд оплачивается справедливо. В основном бедные наемные

работники не отмечают проблемы в области обеспечения социальных гарантий (91,4%). Изредка возникают проблемы, связанные с невыплатами по больничным листам, компенсаций при производственных травмах, отсутствием медицинского и пенсионного страхования. При всей очевидности проблемы заниженных заработных плат более половины наемных работников указывают, что их трудовые права не нарушаются, более трети – в основном соблюдаются, только 7,6% отметили, что права нарушаются иногда, и 2,0% указали, что нарушаются постоянно. Более четверти бедных сельских наемных работников ничего не предпринимают, когда их права нарушаются, так как, по их мнению, отстаивать свои интересы практически невозможно; 18,2% при нарушении их прав действуют самостоятельно; столько же обращаются к руководству предприятия; редко селяне ищут помощи в муниципалитете (8,6%), у коллег по работе (5,1%).

Поведение бедняков, направленное на решение проблемы безработицы, может стать механизмом преодоления бедности. Бездействие безработных, их нежелание найти работу зачастую приводят к бедности. Большая часть безработных селян не работают более года (73,0%). Основные причины ухода с последнего места работы – сокращение штатов (около половины безработных), увольнение по собственному желанию (более пятой части) в основном по причине низкой оплаты труда и по семейным обстоятельствам. Треть безработных указали, что они искали любую подходящую работу, около трети – добились статуса безработного (либо документы в стадии оформления), около четверти – не искали работу, так как в селе и поблизости ее нет, некоторые безработные искали работу по своей специальности (12,7%), пытались найти работу в другом населенном пункте (11,1%); редко отмечалась попытка открыть свое дело (1,6%), никто из безработных не озабочен вопросом переподготовки, получения новой профессии.

Бедные селяне использовали разные способы поиска работы, основной из которых – обращение в государственную службу занятости (треть опрошенных бедных безработных). Около четверти из них обращались на предприятия, звонили по объявлениям, просили содействия родственников, знакомых.





Значительно реже селяне обращались за помощью по трудоустройству в муниципалитет – 3,2% (столько же селян нигде не обращались), в негосударственную службу занятости (1,6%). Некоторые бедные сельские жители (18,2%) имеют дополнительную работу. Доля заработка от дополнительной работы в общей структуре дохода в среднем составляет 35,8%, величина этого показателя колеблется от 1 до 100%.

Низкая мотивация к экономической активности, по данным опроса экспертов, является одной из причин сельской бедности. Около половины представителей органов местного самоуправления считают, что активность сельских бедняков на рынке труда заметно ниже среднего уровня, около трети указывают, что бедные ведут себя в основном пассивно, редко встречается мнение, что активность такая же, как у остальных. Активность малообеспеченных селян в сравнении с более благополучными группами представители сельского бизнеса оценивают по-разному. Немногим более четверти экспертов считают, что активность малообеспеченных средняя, такая же, как у остальных. Столько же экспертов считают, что бедные ведут себя в основном пассивно. Встречались также ответы, что активность выше и ниже среднего уровня.

Одним из видов экономической активности селян является работа на ЛПХ. Подворье имеет большое значение в сельской местности: благодаря ЛПХ сельские жители обеспечивают себя нормальным питанием, а иногда имеют дополнительный приработок. У четверти бедных селян нет ЛПХ, около половины имеющих ЛПХ не изменили его размер с 2001 г., у 37,1% сократился объем ЛПХ, только у 8,8% – увеличился. Земельный участок имеют 73,0% бедняков, птицу разводят – 41,6%, 28,2% – держат свиней, 20,9% – крупный рогатый скот, реже бедняки держат кроликов (7,0%), овец или коз (4,3%), лошадей (2,7%), пчелосемьи (1,1%). Почти все бедняки из имеющих земельный участок выращивают овощи, бахчевые (98,8%), картофель (91,9%), реже – фрукты, ягоды (14,6%), совсем редко – цветы (0,3%).

Для более чем трети домохозяйств бедняков на селе доход от ЛПХ имеет большое значение и составляет примерно половину в обеспечении семьи продуктами питания, около трети бедных

получают от ЛПХ менее половины продуктов питания от потребляемых, есть семьи бедняков, которые очень зависят от ЛПХ и получают с него почти все продукты питания (16,8%) или две трети (14,9%). Более половины бедняков (63,1%) не продают продукцию своего ЛПХ, все потребляют сами, 23,2% – продают меньше половины, 6,1% – примерно половину, 5,5% – больше половины. В среднем в структуре доходов бедных селян доходы от ЛПХ составляют примерно 10%. Данный показатель колеблется от 0 до 80%.

Одним из факторов сельской бедности является не только низкий уровень доходов, но также и деградация различных показателей социального обслуживания, например, *уровень качества жилья* на селе ниже, чем в городе. Обеспеченность жильем фондом в сельской местности в крае немного выше, чем в городе (20,7 кв. м в селе и 23,1 кв. м в городе, по состоянию на 2010 г.). Но качество жилья в селе значительно ниже, чем в городской местности: по состоянию на 2010 г., по данным Алтай-крайстата, водопроводом обеспечено только 59,5% жилого фонда села (в городе – 88,6%), обеспеченность водоотведением в селе составляет всего 43,6% (в городе – 69,6%), горячее водоснабжение есть в 7,7% жилых помещений села (в городе – 75,6%), напольными электроплитами обеспечено 6,3% сельского жилого фонда и 50,8% городского. Единственный показатель, по которому сельский жилой фонд выигрывает по отношению к городскому, – это газификация (в селе – 85,9%, в городе – 41,1%)<sup>1</sup>.

По данным опроса 2011 г., большая часть сельских бедных (85,7%) живет в собственном жилье (дом или квартира), незначительная доля (5,9%) – с родителями, родственниками, 5,0% живут в съемном жилье. Только 6,1% опрошенных заявили, что не имеют *жилищных проблем*, связанных с нехваткой финансовых средств. Основные жилищные проблемы, тревожащие селян, – это отсутствие или нехватка коммунальных удобств (44,1%), необходимость неотложного капремонта (38,6%). Селяне также отмечали, что требуется экстренный ремонт жилья (починить крышу, вставить стекла, заменить вышедшую из строя сантехнику) – немногим более пятой части. Частые перебои с подачей холодной, горячей воды, тепла, прожива-

ние в крайней тесноте – проблема более 11% селян. Кроме того, реже встречаются такие проблемы, как холодное, сырое жилье, проживание с родственниками или соседями в одном доме (квартире), необходимость текущего ремонта жилья и другие. Более трети опрошенных бедняков крайне нуждаются в улучшении жилищных условий, 41,1% – нуждаются, но в перспективе, четверть опрошенных отметили, что в улучшении жилищных условий не нуждаются. Качество жилья селян крайне низкое. Многие селяне живут без газа (97,0%), горячего водоснабжения (94,8%), центральной канализации (80,9%), водопровода (22,3%). Жизнь современного человека трудно представить без электричества, но, тем не менее, в жилье 0,5% бедных селян электричество не проведено. Низкое качество жилья делает непривлекательной жизнь в селе и является фактором оттока из него наиболее активных людей (что сокращает число лучших работников села).

К социально-демографическим факторам формирования бедности относятся *пол, возраст, состояние здоровья, состав семьи*. Семейное положение и состав семьи отражаются на материальном положении домохозяйства. Более трети респондентов отметили, что люди становятся бедными в частности из-за того, что в семье один кормилец и много иждивенцев или вовсе нет работников. Семейное положение, по данным опроса экспертов – представителей органов местного самоуправления, не является определяющим фактором бедности и занимает восьмое место в рейтинге факторов бедности из девяти возможных. Руководители общественных организаций также не считают этот фактор определяющим, но ставят его на пятое место. Более половины представителей органов местного самоуправления и руководителей общественных организаций считают, что чаще бедными становятся матери-одиночки; около половины руководителей и специалистов муниципалитетов и половина руководителей общественных организаций видят большой риск бедности у многодетных родителей; реже, по мнению экспертов, становятся бедными холостые и незамужние.

Плохое *здоровье* является одним из значимых факторов бедности. Потеря здоровья может привести к тому, что





человек теряет возможность активно и продуктивно работать, вынужден тратить материальные средства на восстановление здоровья. Утрата здоровья, инвалидность члена семьи, особенно если это влечет необходимость постоянного ухода, увеличивает риск бедности: во-первых, инвалид зачастую не может зарабатывать, во-вторых, один из членов семьи вынужден покинуть профессиональную сферу для осуществления ухода за инвалидом.

По данным опроса бедных селян, проблемы со здоровьем имеют около половины бедных сельских жителей, из них 10% – инвалиды, более трети – с серьезными проблемами со здоровьем. Только 17,0% опрошенных отметили, что у них нет проблем с получением медицинского обслуживания. Основные проблемы, связанные с медицинским обслуживанием, тревожащие более 40% селян, – это отсутствие возможности в разумные сроки попасть на прием к врачу (очередь на запись, на прием), нехватка средств на оплату приема у платного врача, лечения или операции в городской (районной) больнице в случае отсутствия бесплатных услуг. Более трети опрошенных бедных селян отметили, что им не выдают регулярно льготные лекарства, а значительная часть назначаемых лекарств – платная. Порядка четверти респондентов жалуются на отсутствие врачей нужных специальностей, не имеют возможности быстро получить экстренную помощь. Отмечены также отсутствие минимально необходимых диагностических служб или вообще медицинского учреждения, а также дорогой проезд до ближайшего медицинского учреждения, удаленность ближайшего медицинского учреждения. Ухудшение медицинского обслуживания, недоступность медицинских услуг делают непривлекательной жизнь в селе и становятся причиной оттока из села наиболее активных и перспективных. Среди восьми основных факторов, по которым бедные сельские жители хотят покинуть село, улучшение медицинского обслуживания занимает шестую позицию из восьми.

По мнению каждого третьего бедняка в селе, одними из причин сельской бедности являются преклонный возраст и плохое здоровье. Представители органов местного самоуправления и руководители общественных организаций считают возраст достаточно значи-

мым фактором бедности (третье место в рейтинге). По мнению руководителей и специалистов органов местного самоуправления, наиболее подвержены риску бедности граждане старшего трудоспособного возраста и молодежь; менее четверти экспертов отмечают, что чаще бедными становятся представители среднего возраста. Пенсионеры, по мнению руководителей и специалистов органов местного самоуправления, реже, чем представители других возрастных групп, становятся бедными. Точка зрения руководителей общественных организаций несколько отличается: подавляющее большинство экспертов считают, что бедными чаще становятся представители среднего возраста; около трети отметили молодежь; четверть – пенсионеров; изредка встречается мнение о том, что чаще бедными становятся представители старшего трудоспособного возраста.

Результаты экспертного опроса показали, что представители органов местного самоуправления не считают пол решающим фактором бедности: среди девяти различных позиций, включающих кроме прочих также социально-демографические факторы бедности, эксперты поставили пол на последнее место. По мнению представителей органов местного самоуправления и руководителей общественных организаций, по данным опроса, риск бедности одинаков для мужчин и женщин. Руководители общественных организаций также не считают пол решающим фактором бедности.

*Социокультурными факторами бедности* являются возможность воспитания детей в дошкольных образовательных учреждениях, обучение детей в общеобразовательных учреждениях, образовательный уровень населения в целом. Несомненно, хорошее образование – это возможность трудоустройства на достойно оплачиваемую работу, хотя профессиональное образование не всегда является гарантией безбедного существования.

Дети-дошкольники более трети бедных сельских семей посещают детский сад, 18,8% респондентов отметили, что такого учреждения в селе нет; каждый восьмой опрошенный указал, что в садике не оказалось места для ребенка; стольким же не хватает средств на одежду и обувь, чтобы собрать детей и оплачивать их пребывание в детских садах;

в 8,8% бедных домохозяйств за детьми присматривают члены семьи. Сельских бедняков также тревожат проблемы, связанные с получением школьного образования. Около трети респондентов, в чьих семьях есть дети-школьники, указали, что их тревожат постоянные побои с родителей; в 20,3% бедных семей с детьми школьного возраста из-за отсутствия средств дети не могут продолжать учиться дальше после окончания средней школы; у 19,5% родителей не хватает денег, чтобы обеспечить школьников школьно-письменными принадлежностями и учебниками; у 15,0% – не хватает денег, чтобы обеспечить питание детей в школе при отсутствии бесплатного питания; 13,5% указали проблему недостаточной технической оснащённости школы (компьютеры, доступ в Интернет, учебники и пр.); 11,3% родителей обеспокоены тем, что качество преподавания не дает возможности успешно сдать ЕГЭ, участвовать в конкурсе при поступлении в вуз. Реже бедняками, имеющими детей-школьников, отмечались другие проблемы: плохие бытовые и санитарные условия в школе (отопление, состояние здания, организация питания) – 6,0%; отсутствие учителей по всем предметам школьной программы – 3,8%; из-за отсутствия средств в семье дети не могут закончить среднюю школу (11 классов) и вынуждены после 9-го класса идти работать – 1,5%; отсутствие школы в транспортной доступности села – 0,8%. Только 27,8% родителей – сельских бедняков указали, что проблем, связанных с получением детьми школьного образования, в их семье нет. Многие бедные семьи (60,2%) не имеют возможности дать детям высшее образование. Представители органов местного самоуправления отмечают значимость образования как фактора бедности (второе место в рейтинге причин бедности). Руководители общественных организаций, по данным опроса, ставят образование как фактор бедности, наряду с квалификацией, на шестое место. По мнению экспертов, низкий уровень образования чаще приводит к бедности, чем более высокий.

К *социально-психологическим факторам* формирования и преодоления бедности сельского населения относятся трудолюбие, деловитость, активность, готовность к риску. Одна из проблем сельских жителей, которая ведет к бед-





ности, – дефицит ответственности за собственное благополучие. По результатам опроса бедного сельского населения, более половины респондентов в качестве причины бедности отметили нежелание людей упорно работать, трудиться, около трети считают, что к бедности ведет отсутствие способностей, нужных качеств – деловой хватки, уверенности в себе.

Одной из проблем села, напрямую связанной с бедностью, является *алкоголизм*. Более половины бедных сельян уверены, что пьянство становится одной из причин бедности. Девиация как фактор бедности, по данным опроса представителей органов местного самоуправления, получила пятый рейтинг. Руководители общественных организаций, в отличие от представителей муниципалитетов, проблему девиации ставят на второе место в рейтинге факторов бедности. Злоупотребление алкоголем, по мнению экспертов, увеличивает риск бедности. Более половины представителей органов местного самоуправления и руководителей сельских предприятий отметили, что алкоголизм является причиной сельской бедности.

На сельскую бедность, кроме внутренних, оказывают влияние внешние факторы. Фактором формирования и преодоления бедности является *политика преодоления бедности*, реализуемая в государстве, которая, по мнению руководителей региональных органов власти, малоэффективна и не позволяет преодолеть сельскую бедность, хотя в рамках действующих программ реализуются мероприятия, помогающие улучшить положение бедных сельян. В основном, как считают эксперты, роль в преодолении сельской бедности играют государственная служба занятости и государственные органы социальной поддержки, отмечается также роль крестьянских хозяйств, частных предпринимателей. Эксперты – представители власти подчеркнули, что общественные организации не бездействуют, но их роль в решении проблемы сельской бедности невелика, во всяком случае ниже, чем в городе. Представители сельского бизнеса не видят эффективности деятельности общественных организаций села в отношении преодоления бедности сельских жителей. Сами руководители общественных организаций, отмечая, что их активность направлена на преодо-

ление сельской бедности, признают, что их роль в решении проблемы невысока.

Поскольку проведение исследования совпадает по времени с мировым финансово-экономическим кризисом, сделана попытка оценить его влияние на ситуацию с сельской бедностью. *Мировой финансово-экономический кризис 2008 г.*, по мнению большинства представителей органов местного самоуправления, сельяне не ощутили, так как материальное положение их семей было и остается стабильно тяжелым. Но большинство экспертов отметили сокращение заработных плат в бюджетной сфере, количества рабочих мест в сельской местности и другие проблемы, которые кризис спровоцировал.

По данным опроса экспертов, большинство руководителей считают, что кризис повлиял на доходы (в основном доходы снизились незначительно, реже – кризис привел к значительному снижению доходов, появлению долгов). Немногим более пятой части руководителей сообщили, что кризис не оказал влияние на предприятие, столько же ответили, что кризис повлиял на зарплату работников (в основном это привело к незначительному сокращению заработной платы, в редких случаях – к задержкам выплат и существенному снижению). Редко руководители отмечали, что кризис повлиял на численность работников предприятия (сокращение, а в одном случае – массовое сокращение работников). Также руководители называли такие негативные последствия кризиса, как усложнение процесса прогнозирования экономической ситуации, рост цен на расходные импортные материалы.

Таким образом, результаты исследования показали следующее. Наиболее значимыми являются социально-экономические факторы: доходы, занятость населения. Основным источником доходов бедных сельян является зарплата по основному месту работы, также для бедняков важным является доход от ЛПХ, многие зависимы от социальных трансфертов, основной источник доходов крайне бедных сельян – пенсии, стипендии. Одним из ключевых факторов бедности является безработица. Среди крайне бедных безработные встречаются чаще, чем среди других групп бедных. Важным механизмом формирования и преодоления бедности является экономическая активность сельян. Бедные ведут себя в основном пассивно при нару-

шении их трудовых прав, также они плохо мотивированы к труду. В основном бедняки заняты на низкооплачиваемых работах: в сфере охраны, уборке, отоплении помещений, сельском хозяйстве. Риск бедности есть как у неквалифицированных, так и у квалифицированных сельян. Для бедняков важное значение имеет ЛПХ: и как обеспечение сельян продуктами питания, и как возможность дополнительного заработка. Немало бедных семей зависимы от ЛПХ: получают с него большую часть потребляемых продуктов.

Низкое качество жилья сельян является фактором, делающим непривлекательной жизнь в селе и влияет на миграционные установки сельян.

Среди социально-демографических факторов наибольшее значение имеют состояние здоровья, возраст, состав семьи. Социокультурные факторы также влияют на уровень материального благополучия сельян. Повышение образовательного уровня может помочь найти достойно оплачиваемую работу, что, в свою очередь, является механизмом преодоления бедности. Социально-психологические факторы (пьянство, отсутствие ответственности за собственное благополучие, некоторые личностные качества) негативно влияют на ситуацию с сельской бедностью.

Среди внешних факторов бедности большое значение имеет политика преодоления бедности: многие сельяне зависимы от социальных трансфертов, некоторую роль в помощи бедным играет сельский бизнес. Мировой финансово-экономический кризис, о негативных последствиях которого для жителей России часто говорят в последнее время, указывая на то, что он влияет на обеднение населения, не является определяющим фактором бедности сельского населения. Он негативно отразился на сельском бизнесе, на оплате труда бюджетников, но основная доля сельян не ощутила на своих доходах его влияния, так как их материальное положение было и остается стабильно тяжелым.

<sup>1</sup> Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю [Электронный ресурс]. URL: <http://ak.gks.ru>







*Ирина Викторовна Коврижных, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук*

*В статье дается теоретический анализ различных аспектов проблемы мотивации государственной службы. Обосновывается значение мотивации для позитивных изменений в стране с учетом социальных факторов и социальной ответственности. Анализируется соотношение мотивации труда с профессиональной деятельностью, качеством образования и эффективностью государственного управления.*

## МОТИВАЦИЯ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМЫ

Построение демократического правового федеративного государства невозможно без создания адекватной системы органов власти и соответствующей ей государственной службы. Исследование проблемы эффективности государственного управления и мотивации труда государственных служащих имеет важное теоретическое и практическое значение. В условиях ускоряющихся социально-экономических и технологических процессов выдвигаются новые требования как к системе государственно-административного управления, так и к государственным служащим с точки зрения профессиональной подготовки и понимания влияния этих процессов на положение человека в обществе, на статус страны в мире.

Сегодня наиболее актуальной становится проблема создания мотиваций эффективной деятельности ведомств и отдельных чиновников. Это связано с тем, что «сегодняшний госаппарат является в значительной степени бюрократизированной, коррумпированной системой, не мотивированной на позитивные изменения, а тем более на развитие»<sup>1</sup>.

Осуществление власти – это особая деятельность, которая требует высокого профессионализма, обширных знаний в той сфере общественной жизни, которая служит для конкретного субъекта управления объектом управления. Именно поэтому во всех индустриально развитых странах многие должности занимают лица, имеющие экономическое,

юридическое и политическое образование.

В более ранних публикациях автор статьи затрагивала проблему совершенствования государственной службы в разных аспектах: анализ и оценка эффективности государственного управления, адаптация государственной службы к организационным изменениям, эффективность и качество государственного управления, анализ и оценка профессионализма, региональные проблемы управления и т.д.

Государственные служащие, или государственные чиновники, составляют персонал механизма и аппарата государства. Именно эта категория людей должна быть профессионально подготовленной для реализации функций государственного управления. Можно сказать, что государственные служащие представляют само государство. Во многом жизнеспособность и эффективность функционирования всей системы государственного управления, а главное – его качественные характеристики зависят от профессионального мастерства, честности, преданности государственному служащего своему делу, а также принципам, ценностям и целям государства.

В «Стратегии развития России до 2020 года» отмечается, что «для реализации поставленных целей нужны и совершенно новые требования к государственному управлению. Оно должно способствовать формированию четких целей развития и создать систему, ори-

ентированную на их достижение. Реальные результаты построения инновационного общества должны стать главным критерием оценки работы всей государственной машины»<sup>2</sup>.

Многие трудности сегодняшней России связаны с низким уровнем профессионализма и общей культуры государственных служащих и руководящих кадров. Произошла депрофессионализация государственной службы. Все вышесказанное свидетельствует о необходимости восстановления и повышения престижа как государственной власти в целом, так и профессии государственного служащего в частности. Сегодня человеческий потенциал представляет собой главное конкурентное преимущество. С учетом стратегического развития страны за счет оптимизации функций и изменения системы финансирования в стране необходимо создать мотивацию эффективной деятельности ведомств и отдельных чиновников, конкурентные условия для привлечения на госслужбу лучших кадров, при этом важно повысить их ответственность перед обществом.

Мотивация труда государственного служащего должна быть тесно связана с созданием действенного инновационного механизма реализации кадровой политики. Речь идет о соблюдении ряда принципов: отбор на службу лучших россиян, способных работать на уровне новой управленческой парадигмы; конкурсный отбор; ежегодная аттестация





чиновников независимой экспертизой; гласность и внешний контроль со стороны граждан, общественных организаций и средств массовой информации; баланс интересов государственных служащих и потребностей общества. Реализация последнего принципа возможна при создании новых мотивационных систем, включающих не только внешние факторы (величина внешнего содержания), но и факторы, внутренне присущие государственной службе (это патриотические чувства удовлетворения от служения на благо народа и государства). Психологи утверждают, что успехи обучающихся на 70% обусловлены мотивацией, а не способностями человека<sup>3</sup>.

Поэтому особое значение приобретает научный подход к проблеме мотивации труда государственного служащего, что позволяет сегодня и в будущем эффективно влиять на результаты управленческой деятельности. Многолетний опыт научных исследований по проблемам воспроизводственных процессов в обществе позволяет автору сделать ряд теоретических выводов. Анализ проблем, связанных с эффективностью государственной службы, показывает, что качество принятия управленческих решений зависит от компетентности, профессионализма, готовности к трудовой деятельности, внутренней заинтересованности в результатах работы чиновника, при этом особую роль играет мотивация его труда. Мотивацию можно понимать как совокупность мотивов, которые побуждают человека к деятельности и выражаются в потребности, и как процесс, побуждающий к достижению личной или организационной цели. Для того чтобы человек захотел выполнить работу, у него должны сформироваться интеллектуальные, физиологические, психологические мотивы, связанные часто с субъективным ощущением. Поэтому продуманная и аргументированная система мотивации отличается высокой эффективностью.

Следует подчеркнуть, что мотивация – достаточно сложная проблема, которая не может иметь однозначного решения. Управленческий труд плохо поддается нормированию, и сегодня оценка методологии эффективности управленческого труда несовершенна. За основу оценки можно принять качество работы, надежность, своевременность принятия решений. Неопределенность подхода объективно оправдана, так как результат

управления может быть социально-экономическим и разнесен во времени, что предполагает учет социальных факторов, социальной ответственности, умножение профессионального потенциала<sup>4</sup>.

Актуальность исследования проблемы воспроизводственных процессов и мотивации объясняется тем, что сегодня объективно встает вопрос тесной увязки движения трудовых ресурсов со структурными изменениями в экономике, с трудовыми отношениями, с социальной защитой, качеством жизни людей. Любой человек как носитель способностей к труду является одновременно элементом природы и элементом общества. В первом случае он выступает со своими психофизиологическими характеристиками. Во втором – это человек «экономический», т.е. часть единой системы воспроизводства: в домашнем хозяйстве – элемент семейной кооперации труда; в индивидуальном воспроизводстве (организации) – ее фактор; в общественном воспроизводстве – это элемент производительных сил и общественного воспроизводства.

Диалектический подход к познанию сущности трудовых ресурсов позволяет исследовать эту категорию в развитии, что дает возможность учитывать объем, структуру, темпы и высвобождения работников и потребности в них со стороны организации. Характер работника определяется его функционированием в пределах конкретной организации. Начало этого процесса – на макроуровне, где определяется конкретная потребность в работниках, возможности и условия их подготовки. Значение данного подхода велико вследствие нарушения связи меры труда и меры потребления. Последнее ведет к нарушению скоординированности общественных коллективных и личных интересов.

Для понимания природы мотивации необходимо различать: потребности – нужда в чем-либо, возникающая внутри человека осознанно или неосознанно, требующая своего удовлетворения; мотив – сильная потребность, побуждающая действовать; стимулирование – воздействие на работника с целью заинтересовать в выполнении задач. Мотивация как органическая часть процесса управления включает в себя оценку неудовлетворенных потребностей, формулировку целей на удовлетворение потребностей и определение действий. Действия по мотивации включают экономическое

и моральное стимулирование, обогащение содержания труда, создание условий для проявления творческого потенциала работника и саморазвития. При этом следует особое внимание уделять росту профессиональной квалификации, разнообразию работ, повышению ответственности, инициативе, удовлетворению от работы и ее результатов, осуществлению самоконтроля.

Эффективные организации отличаются от неэффективных по ряду изменений в мотивациях. В классической организации мотивационный процесс включает только физические мотивы, мотивы безопасности посредством использования санкций. По «Системе-4», разработанной Лайкертом, организация строится на человеческих мотивациях, которые должны проявляться через цели, решения, контроль, децентрализацию. Именно через оптимизацию кадрового состава можно повышать производительность труда, причем рационализация структуры и содержательной деятельности – это постепенный переход к новому качеству и постепенному «обновлению функций» чиновника, когда появляется качественно новый тип гражданского служащего<sup>5</sup>.

В настоящее время все большее значение приобретает удовлетворение потребностей средствами, не являющимися сугубо экономическими. Все концепции мотивации можно объединить в три группы. Содержательные теории мотивации основываются на идентификации человеческих потребностей, воздействующих на поведение людей и вынуждающих их действовать определенным образом. Процессуальные теории мотивации основываются на изучении порядка распределения человеком условий, направленных на достижение цели, и выбор определенного типа поведения. Теории социального влияния предполагают изменение характеристики рабочего процесса посредством формирования у работников определенных психологических состояний. При этом большую роль, кроме заработной платы, играют условия труда, чувство признания важности труда, благоприятная обстановка в организации<sup>6</sup>.

Упомянутые выше теории мотивации имеют для нашего анализа практическую направленность, так как содержат обоснованные рекомендации, касающиеся наиболее рациональных





и эффективных путей, способных удовлетворить потребности работника.

Принято выделять следующие методы мотивации: принуждение, вознаграждение, солидарность, приспособление. В зависимости от конкретных условий применяется одна или сочетание нескольких мотиваций. Так, в административных структурах необходимы методы принуждения в отношении дисциплины, соблюдения норм, стандартов и т.д. Принуждение основано на страхе наказания, увольнения, нижеоплачиваемой работы. Вознаграждение выступает в виде систем материального (зарплата, премия и т.д.) и нематериального (награды, благодарность, льготные путевки, организация рабочих мест, санитарно-гигиенические условия и пр.) стимулов. Солидарность позволяет развивать у работников ценности и цели, совпадающие с ценностями и целями организации. Это достигается путем воспитания, обучения, убеждения, через создание благоприятного климата в организации, групповую работу. Метод приспособления требует делегирования полномочий на нижние уровни. Все методы мотивации должны быть направлены на вовлечение людей, обладающих знаниями.

Особо следует подчеркнуть роль нематериальных стимулов. Их используют в организациях, которые реально признают роль человеческих ресурсов в достижении эффективной работы. Выделяют следующие виды потребностей. Социальные отражают потребность во власти, социальном статусе, в самутверждении и удовлетворяются через участие в управлении, в продвижении по должностям, в развитии навыков и умений. Творческие потребности позволяют использовать и наращивать потенциал людей через творчество, групповую форму работы, открытость и т.д. Моральные потребности проявляются в признании и реализуются через позитивные оценки, одобрения, благодарности и т.д. Социально-психологические потребности отражают необходимость в общении и осуществляются через культуру организационных отношений внутри и за пределами организации.

Необходимо отметить, что в ходе социально-экономических реформ в стране резко снизилась мотивация труда. Руководитель в системе государственного управления, стремящийся к решению этой задачи, обязан позаботиться о получении четких ответов на вопросы:

какие факторы побуждают работников к эффективной работе, что их не удовлетворяет? Приоритетное значение целесообразно придавать персональной мотивации работников, наряду с коллективной. В организации должна быть своя мотивационная стратегия, свои специальные меры стимулирования. Мотивацию следует ориентировать на удовлетворение главных потребностей личности, так как людей трудно увлечь обещаниями благ в будущем. Важно, чтобы мотивации не вступали в противоречие между собой, так как мотивация должна создавать предпосылки для формирования нужного поведения человека. Необходимо учитывать конкретные желания работников и давать реальные обещания, что позволит избежать стрессов, чувства неполноценности и дискомфорта. Следует подчеркнуть, что мотивация – это побуждение к действию, или динамический процесс физиологического и психологического плана, определяющий направленность, организованность, активность и устойчивость человеческого поведения.

Сегодня определяющим фактором мотивации к труду как в бизнесе, так и в государственных структурах остается заработная плата. В результате произошедшего обесценения рабочей силы заработная плата стала недостаточной, чтобы выполнять свою воспроизводственную функцию – создавать для работника условия успешной жизнедеятельности. Продолжается процесс углубления неоправданной дифференциации заработной платы. По существу, заработная плата из собственно экономической категории трансформировалась в социальную выплату, практически не связанную с результатами труда, с его количеством и качеством<sup>7</sup>.

С учетом исследований автор подчеркивает, что для эффективного функционирования организации нужна современная качественная и количественная оценка использования работников, анализ динамики движения людских ресурсов в контексте фаз воспроизводственного процесса. Это необходимо с практической точки зрения, чтобы обоснованно воздействовать на процесс воспроизводства трудовых ресурсов через управление. Речь идет о тесной увязке результативности труда государственного служащего и его мотивации.

Государственная структура, являясь сложной социально-экономической си-

стемой, обычно находится в состоянии поступательного развития. Процесс этот происходит во времени и пространстве, в него вовлекаются новые ресурсы воспроизводства, среди которых особое место занимает человеческий фактор. Являясь местом постоянного возобновления процесса труда, организация требует скоординированности себя как системы и внешних условий воспроизводства. От этого в огромной степени зависит полнота реализации резервов, рационального использования работников.

Потребовалось коренное изменение социально-политической ситуации в стране, чтобы рыночной характер воспроизводства работника стал очевидным. Производство работника осуществляется в процессе потребления фонда жизненных средств. Распределение происходит в форме межотраслевой и межрегиональной миграции. В процессе обмена работники соединяются со средствами производства, и создаются условия для ее производительного потребления, использования, а работник получает заработную плату. В ходе потребления работниками воспроизводится эквивалент его стоимости, необходимый и прибавочный продукт – создается вся совокупность потребительских стоимостей: материальных благ и услуг, необходимых обществу. Поэтому работнику принадлежит важная роль в формировании конкретных черт организации.

Сегодня осуществляется процесс простого воспроизводства работника системы государственной службы, произошел отрыв заработной платы от требований закона возмещения затрат рабочей силы и прожиточного минимума. В основе рассматриваемых явлений лежат стоимостные процессы. Стоимость работника не может сводиться к минимуму средств существования, она должна включать потребности, порожденные экономическими, социальными, культурными условиями формирования работника. Важным свойством работника является его потребительная стоимость, т.е. способность создавать качественный продукт (услугу) и новую стоимость, причем большую, чем стоимость работника. Это свойство подвержено влиянию исторических и социальных условий и находится в прямой зависимости от способностей работника постоянно совершенствоваться. Речь идет о таких качествах, как воспитание, образование,





профессиональная подготовка, творческий уровень, психофизические свойства, культурный уровень, социально-психологические качества, социальная активность.

При рассмотрении данных свойств автором используется теория предельной полезности. Границы использования работника в условиях конкретной организации находятся между доходами и издержками (что получить и что оплатить работнику) для нанимателя; для работника – между минимальными и социальными (общественно необходимыми) затратами для воспроизводства с учетом определенной «роскоши» в потреблении. В процессе потребления работника в организации отдельные стороны его полезности не только реализуются, но и приумножаются в конкретных условиях рабочего места. Это важные положения в теории, которая позволяет по-новому взглянуть на воспроизводственный механизм движения работников. Поэтому в системе государственного управления следует учитывать динамику изменения всех качеств работника и потребности в нем, чтобы рационально управлять движением трудовых ресурсов и мотивировать.

В центре внимания должен быть человек, с его интересами, потребностям и возможностями. Только в условиях уверенности в завтрашнем дне работник сможет развивать свой творческий потенциал. Необходимо учитывать, что у государственного служащего может быть внешняя (экстрисивная) и внутренняя (интрисивная) мотивация. Именно последняя связана с самим содержанием деятельности. Поэтому следует выделить положительную и негативную мотивацию в труде управленцев. В случае действия негативной мотивации работника к деятельности побуждает страх перед наказанием или возможные неприятности. Сегодня формы негативных санкций в организациях – частое явление: словесное (вербальное) наказание через осуждения, замечания, материальные санкции (штраф, лишение привилегий); социальная изоляция (игнорирование, пренебрежение и т.д.). Негативные санкции кратковременны по воздействиям, но это достаточно сильный мотивационный фактор, который имеет нежелательные последствия.

Как социально-экономическая система, организация относится к классу самоуправляемых систем. Ей присущи

механизмы – факторы управления, что обеспечивает целостность системы. Работник же организации приспосабливается к среде, сохраняя свою целостность, изменяет и преобразует окружающую его среду в соответствии со своими интересами, потребностями. Такой подход позволяет учесть преобразование форм общественного труда в условиях конкретной организации, их результативность, создать теоретическое обоснование дальнейшего совершенствования регулирующего механизма общества в целом. Важно учитывать ряд моментов для принятия оптимальных управленческих решений: обоснование целей и задач, регулирование движения работников; создание единой системы учета будущих последствий; выбор оптимального решения задачи; создание механизма регулирования; разработка программ планирования, финансирования и работ на определенный срок.

Современные подходы к мотивации работника учитывают два момента: мотивированность работников к обучению и самообучению, а также решающую роль образованного и квалифицированного персонала. По мере роста сложности среды, в которой работает организация, увеличивается значение формирования и оптимального использования потенциала каждого работника и его знаний, а также развитие способностей организации к непрерывному обучению персонала. В последнем случае речь идет об обучающейся организации. Это своего рода новый ресурс конкурентоспособности. Автор этого понятия П. Сенге, однако, отмечал, что таких организаций мало. Работники чаще всего формально соглашаются с руководителями, но при этом не проявляют творческой инициативы. В целом профессиональная подготовка государственных служащих отличается их многообразием: профподготовка, переподготовка, стажировка, повышение квалификации и т.д. В основе инновационного обучения должны лежать современные методики профессиональной подготовки: «акцент на самостоятельность», развитие дистанционного обучения, «модульная организация обучения» и т.д.

Происходящие изменения трудовых отношений распространяются на сферу социального партнерства. В стране создана законодательная основа отношений социального партнерства. В модели социальной рыночной экономики че-

ловек признается «мерилом ее целей» и поэтому обладает безусловным правом на достойное вознаграждение. Сильным мотиватором для работника государственного управления выступает осознание того, что заслуги признаются окружающими и он находится на «своем месте». При этом важно предоставлять работнику (в разумных пределах) автономию, которая способствовала бы росту самоуважения и чувства удовлетворенности.

Особо следует подчеркнуть значение косвенных форм мотивации труда государственного служащего. Предоставление весомого социального пакета часто привлекательнее в сравнении с повышением зарплаты. Речь идет о медицинском обслуживании, программе страхования, налаживании питания, транспортных расходах, проведении физкультурно-оздоровительных мероприятий и других социальных программах. Подобные формы коллективной мотивации полезны и выгодны. Сюда можно отнести дополнительные льготы и финансовую поддержку семьям сотрудников, спонсирование программы их отдыха и развлечения. Коллективные формы стимулирования способствуют удовлетворению потребностей отдельных работников и одновременно сплочению коллектива.

Решение сложных управленческих проблем требует тщательного подбора кадров. Необходимо учитывать уровень подготовки, образования, личностные черты, особенности характера. Важно сохранить положительный климат, привлекающий самых способных. Речь идет об изменении управленческой культуры, формировании новой генерации государственных служащих, владеющих новыми управленческими технологиями. Система государственного управления все больше нуждается в авторитете среди граждан. К сожалению, население страны чаще всего считает чиновников некомпетентными, безразличными, безответственными, продажными. **Сегодня совершенствование системы государственной службы в России и ее эффективное функционирование напрямую связаны с профессиональной подготовкой государственных служащих. Особую роль в этом играют учебные заведения, призванные обеспечить подготовку профессиональных кадров.** С учетом инновационного развития, образовательная система должна вобрать в себя самые современные зна-





ния технологий. Речь идет об образовании по стандартам нового поколения, отвечающим требованиям современной инновационной экономики. При этом стандарты достигнут своей цели в том случае, когда будут разработаны и введены эффективные механизмы контроля за качеством обучения, призванные обеспечить высокую квалификацию выпускников, необходимую унификацию профессий.

Практический опыт работы автора статьи со слушателями Президентской программы управленческих кадров и программы МБА, обучающимися по программе подготовки и переподготовки государственных служащих в Алтайском филиале Сибирской академии государственной службы, позволяет сделать вывод о том, что сегодня в вузах ведется активный поиск новых подходов к совершенствованию управления качеством образования. Любые изменения связаны с адаптацией к нововведениям, при этом важно учитывать на уровне «преподаватель – обучающийся» принципы системности, целостности, интегративности, развития, синергизма. Качество образования зависит от мотивации персонала, одновременно в основе мотива к учебному труду у обучающихся должна быть выгода, влияя на которую, можно привести в действие весь мотивационный механизм качественного обучения. Для стабилизации кадрового состава государственной службы необходима комплексная система мотиваций подготовки и переподготовки персонала. Она должна быть гибкой, учитывающей профессиональные и возрастные особенности сотрудников. Сегодня привлечь на государственную службу способных, профессионально подготовленных людей сложно. Кроме того, этот процесс усугубляется ежегодными структурными преобразованиями, что приводит к большой текучести работников аппарата. При этом актуальной остается проблема кадрового резерва. Исчерпаны возможности восстановления кадров путем кадрового обмена или свободного рекрутирования. Учитывая специфику государственной службы, привлечь кадры «со стороны» очень сложно. Поэтому проще и эффективнее создать условия для роста работников через механизмы мотивации, организовать работу с кадровым резервом.

Происходящие перемены в стране неразрывно связаны с возникновением

социально ориентированной экономики рыночного типа. В правовом государстве личность, наделенная реальными правами и возможностями, должна стоять на первом месте. Социальная защищенность человека в обществе предполагает прежде всего гарантию его права на определенный уровень благосостояния. С учетом сказанного, перед страной как долгосрочный ориентир ставится амбициозная задача достижения качественного изменения страны, ее экономики и социальной сферы.

В период радикальной трансформации всей системы общественных отношений по сути приходится перестраивать или заново создавать институты, ценности, отношения гражданского общества, новую государственность, новую политико-правовую систему, выработать новый образ жизни, менталитет.

В процессе совершенствования государственной службы важно учитывать, что существует определенная граница, за которой дальнейшее увеличение мотивации приводит к ухудшению результатов. Если мотивация сильная, увеличивается уровень активности и напряжения, одновременно ухудшается эффективность работы и наступает определенный разлад. Это прежде всего эмоциональные реакции (стресс, волнение, напряжение и т.д.). В каждой организации должен быть свой оптимальный уровень мотивации, при котором человек работает лучше всего. Речь идет о теории предельной полезности, когда последующее увеличение мотивации ухудшает показатели эффективности.

**Переход на инновационный путь развития связывается с инвестициями в человеческий капитал, а развитие национальной системы образования обозначается как основной элемент глобальной конкуренции.** Вкладывая в образование, и страна, и человек вкладывают в свое будущее. Выгоды от образования могут быть в виде более высоких заработков в будущем, в престиже, в доступе к интересной работе и т.д. Поддержка и развитие системы образования – одна из основных социальных задач государства. Анализ различных источников позволяет сделать вывод, что 60% разницы в доходах людей приходится на образование, а 40% – на остальные факторы (здоровье, социальное происхождение и т.д.). В целом инвестиции в человеческий капитал

являются важным фактором воспроизводства национального богатства и его необходимым элементом. Практика показывает, что повышение квалификации и профессиональное переобучение государственных служащих достигает наибольшего эффекта, если есть ориентация на практические нужды обучающихся и учет специфических психологических особенностей обучения взрослых.

**Сегодня все чаще возникает вопрос о мотивации для повышения качества профессиональной деятельности и образования государственных служащих, о разработке и внедрении механизмов эффективности государственного управления.** С учетом стратегического развития чертами завтрашней системы государственного управления должно стать: динамичное движение вперед, эффективное использование ресурсов, смелые и неординарные решения, поддержка инициативы и инноваций, сменяемость кадров и их компетенция.

<sup>1</sup> Выступление на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» // Официальный сайт Президента РФ: [Электронный ресурс] URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2008/02/159528.shtml>.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Коврижных И.В., Ломова Н.Г. Профессиональное развитие: проблема управления и гарантии качества // Качество и полезность в экономической теории и практике: матер. междунар. науч.-практ. конф. Новосибирск, 2010. С. 88.

<sup>4</sup> Коврижных И.В. Эффективность государственной службы: проблемы анализа и оценки профессионализма // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2010. №5. С. 28–29.

<sup>5</sup> Коврижных И.В. Адаптация государственной службы к организационным изменениям: концептуальный подход // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2008. №2. С. 45–46.

<sup>6</sup> Глумаков В.Н. Организационное поведение: учебное пособие. М., 2009. С. 240–252.

<sup>7</sup> Дунаева Н. Российский рынок труда и его особенности в период трансформаций // Вестник института экономики. РАН. 2010. №4. С. 60–63.





*Татьяна Николаевна Самсонова, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»*

*На основе анализа некоторых аспектов перехода к электронному документообороту в органах государственного и муниципального управления показано, что действующая система организации органов государственной власти не всегда обеспечивает исполнение принятых решений (либо обеспечивает с существенными временными и финансовыми издержками) при недостаточном уровне их качества.*

## О ПРОБЛЕМАХ ПЕРЕХОДА НА БЕЗБУМАЖНЫЙ (ЭЛЕКТРОННЫЙ) ДОКУМЕНТООБОРОТ

Электронный документооборот – система ведения документации, при которой весь массив создаваемых, передаваемых и хранимых документов поддерживается с помощью информационно-коммуникационных технологий, при этом не отрицается использование бумажных документов, но приоритетным признается электронный документ. В изменениях в Правилах делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 7 сентября 2011 г. №751, предложено следующее толкование актуальных терминов:

– система электронного документооборота – информационная система, обеспечивающая сбор документов (включение документов в систему), их обработку, управление документами и доступ к ним;

– электронный документооборот – документооборот с применением информационной системы<sup>1</sup>.

В настоящее время большая часть управленческих документов создается с помощью компьютера, так как электронные документы легко создавать, редактировать, размножать и пересылать. Неоспоримым преимуществом применения информационных технологий в делопроизводстве является то, что они обеспечивают оперативный поиск необходимой информации, ее резервирование, создание страховых фондов и т.д. В системе государственного и муниципального управления электронные документы при грамотном их использовании дают возможность ускорить процесс принятия решений и повысить их каче-

ство, осуществлять оперативный контроль исполнения. Широкое распространение электронных систем подготовки и управления документами постепенно должно привести к стиранию грани между электронными и неэлектронными документами, формированию так называемого смешанного, а затем безбумажного документооборота.

**Следует отметить, что процесс внедрения электронного документооборота в систему управления осуществляется до последнего времени достаточно стихийно, медленно и неэффективно, с большим отставанием от технических возможностей.** В периодической печати и социальной сети можно найти множество публикаций о внедрении электронного документооборота в систему управления. Следует отметить основательность анализа данной проблемы, прежде всего в работах С.Л. Кузнецова, консультанта Федерального архивного агентства, и Н.А. Храмовской, ведущего эксперта по управлению документацией компании «Электронные офисные системы», члена Гильдии управляющих документацией. Однако решение глобальной задачи перехода на электронный документооборот только начинается, и практическая значимость ее осмысления еще долго не утратит своей актуальности.

В 2002 г. идея создания электронного правительства в России легла в основу специально разработанной программы «Электронная Россия». Деятельность электронного правительства предполагает развитие системы безбумажного делопроизводства. Однако реализация

этой программы затянулась на десятилетие, и до сих пор в этом процессе очень мало конкретных результатов. За последние годы было потрачено немало бюджетных средств на приобретение техники, программных продуктов, обучение специалистов и т.д. Причем каждое ведомство, как правило, самостоятельно осуществляло выбор и закупку программных продуктов, определяло формы и масштабы их использования. Да и в рамках отдельного ведомства не все вопросы решались централизованно. Нередко приобретенное министерством программное обеспечение направлялось в регионы для использования, но его нельзя было установить на машины, которые были в наличии в управлениях данных ведомств, находящихся в субъектах Федерации. Технические возможности оборудования ограничивали оперативность организации внутриведомственного документооборота. Зачастую простая процедура регистрации документов занимает значительную часть рабочего времени и не ускоряет, а тормозит их обработку. В то же время программы, разработанные специалистами на местах и достаточно эффективно используемые в субъектах Федерации, не устраивают руководство ведомством, так как не могут обеспечить межведомственное общение. Перенос информационной базы с одного программного продукта на другой нередко осуществляется вручную, т.е. специалисты заново вносят необходимую информацию по причине несовместимости программ. В результате в настоящее время в государственных структурах





созданы дублирующие традиционное делопроизводство электронные системы, что значительно увеличивает нагрузку на сотрудников и требует увеличения штатной численности. Будут ли когда-то подсчитаны бюджетные затраты начала XXI в. на внедрение электронного документооборота и соответственно оценена эффективность их использования?

**Основная причина торможения процесса автоматизации делопроизводства кроется в том, что даже для частичной замены бумажных документов на электронные жизненно необходимы единые общегосударственные решения.** Однако в нашей стране сегодня отсутствует орган, который отвечал бы за единообразие постановки делопроизводства, как традиционного, так и электронного, в федеральных органах исполнительной власти, государственных организациях и органах местного самоуправления. Поэтому во всех ведомствах, которые в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2009 г. №754 необходимо объединить в систему межведомственного электронного документооборота (МЭДО), оказались самые разнообразные, не совместимые между собой системы делопроизводства. Традиционно за регулирование сферы делопроизводства отвечает архивное ведомство. Однако статус этого ведомства в нашей стране радикально изменился. Еще в 80-е гг. XX в. за регламентацию делопроизводства на государственном уровне отвечало Главное архивное управление при Совете Министров СССР. В настоящее время в качестве федерального органа исполнительной власти в области архивного дела мы имеем Федеральное архивное агентство (далее – Росархив) при Министерстве культуры и массовых коммуникаций РФ с соответствующими функциями и полномочиями.

Соответственно, в середине XX в. при советской власти в нашей стране была создана уникальная в своем роде, единая государственная система документационного обеспечения управления. Распад СССР, разгосударствление и начатая в дальнейшем административная реформа привели к тому, что единая государственная система документационного обеспечения управления утратила свой бывший статус и стала рекомендуемой к применению. Да и сама эта система во многом морально устарела, прежде всего, она не годится для регулирования применения информационных технологий в делопроизводстве. Разработанные

в дальнейшем типовые инструкции по делопроизводству были предназначены для регламентации документационного обеспечения управления в федеральных органах исполнительной власти. Анализ содержания новых нормативных документов в области регулирования делопроизводства позволяет сделать вывод о том, что и в настоящее время по-прежнему не стоит на повестке дня восстановление единой системы регулирования делопроизводства на государственном уровне.

Однако в настоящее время руководство нашей страны обратило внимание на проблемы внедрения современных информационных технологий в деятельность государственного аппарата. Поэтому в 2009 г. появился целый ряд важных документов, в частности Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. №477, утвердившее Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти (далее – Постановление Правительства РФ о Правилах делопроизводства), отдельный раздел которых посвящен особенностям работы с электронными документами. Следом за ним 22 сентября подписано другое Постановление Правительства РФ №754, утвердившее Положение о системе межведомственного электронного документооборота (далее – МЭДО), а уже 5 октября в дополнение издается Распоряжение Правительства РФ №1403-р, утвердившее Технические требования к организации взаимодействия системы межведомственного электронного документооборота с системами электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с Постановлением Правительства РФ о правилах делопроизводства в конце декабря 2009 г. Росархив утвердил методические рекомендации для составления инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. В тексте данного постановления в новой редакции изложены пункты 2.38 и 2.39 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. №452, а именно: делопроизводство в федеральном органе исполнительной власти осуществляется в соответствии с Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти. На основе указанных правил федеральный орган исполнительной власти по согласованию с фе-

деральным органом исполнительной власти в области архивного дела издает инструкцию по делопроизводству<sup>2</sup>. Таким образом, выход Правил делопроизводства означал отмену действовавшей ранее типовой инструкции по делопроизводству<sup>3</sup> и необходимость разработки новых ведомственных инструкций по делопроизводству.

Следовательно, в соответствии с упомянутыми нормативными документами в 2010 г. федеральные органы исполнительной власти должны были разработать инструкции по делопроизводству, необходимые прежде всего для регламентации электронного документооборота каждого ведомства. Однако в начале 2011 г. стало понятно, что министерства и ведомства не спешат разрабатывать новые инструкции по делопроизводству. И в этом было бы несправедливо обвинять руководство федеральных органов исполнительной власти.

Во-первых, управленческие решения общегосударственного масштаба должны включать в себя четкий алгоритм действий с указанием сроков исполнения и ответственных исполнителей. Во-вторых, отсутствие должного внимания к новым правилам делопроизводства также можно объяснить тем, что текст правил и методических рекомендаций в редакции 2009 г.<sup>4</sup> не дал однозначных и конкретных предписаний для регламентации электронного документооборота. По мнению составителей данных нормативных документов, ведомства должны сами определить, какие документы и дела следует оформлять в электронном виде, чем может отличаться электронный документ от его аналога на бумажном носителе, как в системе внутреннего электронного документооборота осуществлять процедуры согласования или подписания документов специалистами и т.д. Таким образом, многие вопросы предлагалось регламентировать ведомствам самостоятельно в индивидуальных инструкциях по делопроизводству, и затем текст этих инструкций согласовывать с Росархивом. Это очень непростая задача для непрофильных в области документооборота ведомств, не говоря уже о неоправданных трудозатратах и возможных ошибках, требующих дальнейшей корректировки.

В Правилах делопроизводства также предписано, что каждое ведомство разрабатывает и утверждает по согласованию с федеральным органом исполни-





тельной власти в области архивного дела перечень документов, образующихся в процессе его деятельности, а также в процессе деятельности подведомственных ему организаций, с указанием сроков хранения. Однако для такой процедуры был необходим новый типовой перечень управленческих документов с указанием сроков хранения, так как перечень, утвержденный в 2000 г., с изменениями, внесенными в 2003 г., уже морально устарел. Но Министерство культуры и массовых коммуникаций, в ведомстве которого находится в настоящее время Росархив, не проявило оперативности в решении данной проблемы. Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения (далее – перечень), прошедший согласование Центральной экспертно-проверочной комиссии при Росархиве 15 сентября 2009 г., получил утверждение в приказе Министерства культуры РФ только 25 августа 2010 г. На сайте Росархива перечень был опубликован еще позднее – 4 октября 2010 г., после регистрации Минюстом 10 сентября 2010 г.

В то же время анализ нового перечня показал, что Росархив в этом документе не дал конкретных рекомендаций относительно состава и сроков хранения электронных документов и предложил ведомствам самостоятельно определять их, с последующим согласованием в Росархиве. Таким образом, до начала 2011 г. ничего реального в плане регламентации перехода к безбумажному делопроизводству в министерствах и ведомствах не было сделано. Хотя сложившуюся ситуацию можно было предвидеть еще в июне, а затем в декабре 2009 г. после первого знакомства с содержанием упомянутых нормативных и методических документов. Частично эти вопросы поднимались в нашей статье, подготовленной и опубликованной весной 2010 г.<sup>5</sup> Таким образом, было упущено еще два года в процессе внедрения электронного документооборота, так как единых ориентиров для создания локальных нормативных актов, регламентирующих безбумажное делопроизводство, не было.

Бесспорно, что для успешной реализации программы электронного правительства необходимо ее техническое обеспечение, и это потребует еще колоссальных затрат. Но наличия технических возможностей явно недоста-

точно для организации победного шествия электронного документооборота. Правовое и методическое обеспечение должно было опережать или хотя бы сопровождать внедрение электронного документооборота в систему государственного управления. К сожалению, государство в настоящее время недостаточно финансирует научную работу Всероссийского научно-исследовательского института документоведения и архивного дела в области разработки нормативных основ управления электронными документами. Молодые, перспективные ученые и специалисты не заинтересованы работать в сфере документоведения. В результате традиционный научный центр с большим трудом и не в полном объеме справляется с поставленной перед ним задачей создания нормативного и методического обеспечения внедрения электронного документооборота. Других подобных научных и методических центров в России нет.

12 февраля 2011 г. издано Распоряжение Правительства РФ №176-Р об утверждении плана мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности (далее – план). В результате ситуация возвращается к лету 2009 г. Очевидно, что план был составлен для устранения допущенных ранее ошибок. В частности, предлагалось внести изменения в Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. №477 и, соответственно, в утвержденные этим постановлением правила делопроизводства. План предписывал Росархиву разработать и утвердить рекомендации по подготовке федеральными органами исполнительной власти перечней документов, создание, хранение и использование которых в федеральных органах исполнительной власти должно осуществляться в форме электронных документов. В плане четко определены этапы работы, содержится перечень мероприятий, установлены сроки исполнения и назначены ответственные исполнители, а также упоминается десять конкретных мероприятий, которые предполагается реализовать в течение двух ближайших лет. В данном случае обращает на себя внимание предельная жесткость при установлении сроков исполнения запланированных мероприятий. На внесение изменений в постановление об утверждении правил делопроизводства отведено два месяца, и при этом назначено четыре соисполнителя (Минкультуры

России, Минэкономразвития России, Минкомсвязь России и Росархив). На сайте Росархива был размещен доклад руководителя ведомства А.Н. Артизова об отчете работы за 2010 г. и задачах на 2011 г., сделанный на расширенном заседании коллегии Росархива 15 марта 2011 г.

В докладе отмечено, что Росархиву предстоит решать сложные проблемы организации методического обеспечения и контроля за внедрением электронного документооборота во всех органах исполнительной власти. Руководитель Росархива упоминает о необходимости подготовки в сжатые сроки дополнений в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, разработки рекомендаций по подготовке ведомственных перечней документов, создаваемых в электронном виде, организации ведения классификаторов для Межведомственного электронного документооборота. А.Н. Артизов справедливо отмечает, что для решения этих задач требуется изменение функций и полномочий Росархива, многие из которых были утрачены в ходе реализации административной реформы 2004 г. Проект соответствующего постановления подготовлен, прошел согласование в Минэкономразвитии России, в Минфине России и в настоящее время внесен на рассмотрение в Правительство РФ. По мнению А.Н. Артизова, продвижение этого документа осложняет лишь один вопрос: необходимость дополнительных штатов для выполнения новых полномочий в условиях принятых решений о сокращении численности чиновников. Еще раз подчеркнем, что все это обсуждалось в середине марта 2011 г. Несмотря на то, что на официальном сайте Росархива размещен план мероприятий Росархива по выполнению Распоряжения Правительства РФ от 12 февраля 2011 г. №176-р, утвержденный приказом Росархива №19 от 4 марта 2011 г., возникают вполне оправданные сомнения: насколько реально в сложившейся ситуации были определены сроки для подготовки и доработки важных нормативных и методических документов, и не придется ли опять вносить в них изменения и дополнения?

В конце сентября 2011 г. стало возможным подвести предварительные итоги выполнения плана мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот. Уже очевидно значительное нарушение сроков испол-





нения намеченных планом мероприятий. В частности изменения, которые вносятся в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утверждены Постановлением Правительства РФ от 7 сентября 2011 г. №751. По плану срок подготовки проекта данного постановления был определен на апрель 2011 г. Далее в плане был установлен срок 6 месяцев с момента выхода изменений в Правила делопроизводства для разработки и утверждения инструкций по делопроизводству федеральных органов исполнительной власти. Совершенно очевидно, что раньше второго квартала 2012 г. не стоит ожидать появления ведомственных инструкций, регламентирующих порядок организации безбумажного документооборота. Однако по плану с 1 января 2012 г. предполагалось обеспечение безбумажного документооборота в федеральных органах исполнительной власти в отношении документов, включенных в перечни электронных документов.

В этом же плане на апрель 2011 г. было намечено утверждение рекомендаций по подготовке федеральными органами исполнительной власти перечней документов, создание, хранение и использование которых в федеральных органах исполнительной власти должно осуществляться в форме электронных документов. И, соответственно, на май 2011 г. планировалось утверждение ведомственных перечней документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в федеральном органе исполнительной власти в форме электронных документов, на основании вышеупомянутых рекомендаций. Однако рекомендации по подготовке федеральными органами исполнительной власти перечней, утвержденные приказом Росархива №32 от 29 апреля 2011 г., появились на сайте Росархива только 7 июля 2011 г., так как Министерство юстиции РФ в письме от 4 июля 2011 г. №01/43784-ДК признало этот документ не нуждающимся в государственной регистрации. Таким образом, появление плана сдвинуло с мертвой точки движение к безбумажному документообороту, однако наблюдается значительное нарушение сроков его реализации.

Написано множество монографий по теории и практике государственного управления, теории разработки и принятия управленческих решений. Однако наличие и развитие теории управления не избавляет от досадных ошибок. Описанную выше ситуацию можно исполь-

зовать в качестве классического примера дисфункции организации в управлении и ошибок при разработке управленческих решений.

В соответствии с Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ электронно-цифровая подпись (далее – ЭЦП) на электронном документе признается равнозначной собственноручной подписи лица на бумажном документе, заверенном печатью<sup>6</sup>. Следовательно, обмен электронными сообщениями, подписанными ЭЦП, даже по незащищенным каналам связи (к числу которых относится и обычная электронная почта), рассматривается как обмен документами, обладающими юридической силой. Обратим внимание на то, что после затянувшегося на пять лет обсуждения Совет Федерации одобрил новый Федеральный закон «Об электронной подписи», который в марте 2011 г. был принят в третьем чтении Государственной Думой. В новом законе определены сразу три новых вида электронной подписи: простая, неквалифицированная и квалифицированная (наиболее защищенная). При этом использующиеся в настоящее время сертификаты ключей ЭЦП приравниваются к квалифицированным сертификатам электронной подписи. Таким образом, законодатели предоставили пользователям самим выбирать уровень защищенности своей цифровой подписи. Новый Федеральный закон «Об электронной подписи» вступит в силу со дня его официального опубликования, а действующий закон – №1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» утратит силу с 1 июля 2012 г. С вступлением в силу нового закона ожидается активное развитие рынка ЭЦП и применение цифровых подписей гражданами, в том числе для получения государственных услуг в электронном виде. Реализация данного закона, как показывает практика внедрения закона об ЭЦП 2002 г., требует времени. Однако по плану перехода на электронный документооборот предполагается обеспечение должностных лиц федеральных органов исполнительной власти средствами электронной цифровой подписи в целях использования в электронном документообороте крайне оперативно до 1 июня 2011 г.

Внедрение безбумажного документооборота в федеральных органах исполнительной власти преследует множество целей, в том числе обеспечение

прозрачности их деятельности, оперативности в принятии решений, а также совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с различными юридическими и физическими лицами.

Насколько реально добиться реализации этих целей? Бюджеты большинства муниципальных образований являются дотируемыми и дефицитными. Не хватает финансовых средств на решение большого блока первоочередных задач (благоустройство, ремонт дорог, многоквартирного жилья и др.), более – на создание современных систем электронного документооборота. В районных администрациях Алтайского края сегодня установлены не более двух автоматизированных рабочих мест, которые используются не очень эффективно по разным причинам. У поселковых администраций и населения нередко вообще нет финансовой и, следовательно, технической возможности получать государственные и муниципальные услуги в электронном виде. Кроме того, совершенно отказаться от бумажных документов сейчас невозможно по многим причинам. Назовем некоторые из них.

Например, существуют требования законодательства и нормативных актов к оформлению ряда документов на бумажном носителе. Это в первую очередь относится к наиболее значимым в деловой деятельности документам, таким как уставные документы, документы, подтверждающие право собственности, лицензии и многие другие. В России пока не установлен порядок признания юридической силы электронных документов государственными органами и судами, который бы в полной мере соответствовал потребностям государственного управления и деловой деятельности, а также сложившейся практике применения электронных документов и информации. Очевидно, что предстоит очень большая работа по развитию законодательства в решении этих вопросов.

Не вызывают сомнений многие преимущества использования электронного документооборота в управленческой деятельности. Бесспорно, что отправка документов на согласование в электронном виде ускоряет управленческие процессы. Однако следует учитывать и то обстоятельство, что большинство специалистов и особенно руководителям при осуществлении таких делопроизводственных процедур, как ознакомление, согласование и подписание, удобнее работать с бумажным документом.





Значительно лучше можно изучить содержание документа, увидеть в нем проблемные места при работе с бумажным носителем информации, особенно если речь идет о многостраничных документах. Таким образом, современные специалисты предпочитают бумажную копию документа, и, следовательно, бумага еще долгое время будет оставаться важным компонентом делопроизводства.

Возникает еще одна важная проблема при организации массового перехода на электронный документооборот. Речь идет об охране труда специалистов. Как повлияет на здоровье специалистов работа с электронными документами? В современной делопроизводственной литературе часто повторяется фраза о том, что специалисты, занятые в сфере управления, 70% своего рабочего времени проводят за работой с документами. А если все документы будут электронными? Сегодня за всеобщим увлечением автоматизацией рабочих мест отходят на второй план вопросы охраны труда.

Ответственность за обеспечение охраны труда при работе за компьютером регулируется Федеральным законом от 17 июля 1999 г. №181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации» и Санитарными правилами и нормами СанПиН 2.2.2./2.4.1340-03 «Гигиенические требования к персональным электронно-вычислительным машинам и организации работы». В этих документах содержатся предписания к условиям и продолжительности работы, связанной с применением компьютерных технологий.

Несоблюдение требований безопасности приводит к тому, что через некоторое время работы за компьютером сотрудник начинает ощущать определенный дискомфорт: у него возникают головные боли и резь в глазах, появляются усталость и раздражительность. У некоторых людей нарушается сон, ухудшается зрение, начинают болеть руки, шея, поясница и т.д. Обратим внимание на то, что в настоящее время правила охраны труда при работе на персональном компьютере в основном игнорируются. Тем более, что соблюдение этих правил является обременительным с финансовой стороны. Эта проблема требует к себе серьезного внимания.

**Несмотря на всеобщую увлеченность «бумажными технологиями», реально в настоящее время возможен переход от традиционного бумажного документооборота на электронный, а к смешанному доку-**

**ментообороту.** Применение смешанного документооборота можно наблюдать повсеместно. В настоящее время оперативные решения принимаются на основании информации, зафиксированной на бумажных и электронных носителях. Юридически значимые решения оформляются, как правило, в виде бумажных документов. В то же время постепенно увеличивается количество видов документов, которые законодательство позволяет создавать в электронном виде. Все чаще «внутренние» решения принимаются и фиксируются в электронном виде, и возможность использования для этого электронных документов определяется локальными нормативными актами. Одной из серьезных проблем, требующих решения, является организация хранения информации в смешанном делопроизводстве.

Для разумной регламентации смешанного документооборота остро необходимы российские методики и стандарты экспертизы ценности электронных документов, передачи их на архивное хранение, уничтожения электронных документов, работы с конфиденциальными и секретными электронными документами. Однако для создания локальных нормативных актов (инструкций по делопроизводству), регламентирующих применение смешанного документооборота, в настоящее время нет ни нормативного, ни методического материала. План мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот в качестве ориентира для определения характера носителя информации называет рекомендации по подготовке федеральными органами исполнительной власти перечней документов, создание, хранение и использование которых в федеральных органах исполнительной власти должно осуществляться в форме электронных документов. Анализ этого документа показывает, что в электронном виде рекомендуется создавать документы только временных сроков хранения.

Технические проблемы перехода к смешанному документообороту, как правило, довольно успешно решаются. Наибольшую сложность вызывает решение организационных проблем, которые тесно связаны с «человеческим фактором». Для успешного продвижения вперед к электронному документообороту очень важно воспитание и обучение персонала организации. Росархив рекомендует в электронном виде создавать

информационно-справочные документы (заявления, записки, отчеты, предложения, справки и т.д.), которые, как правило, несут информацию от подчиненных к руководству. Насколько готовы руководители работать с электронными документами?

Не оспаривая преимущества электронного документооборота, необходимо решать насущные проблемы организации смешанного документооборота. И сделать это невозможно на уровне отдельного ведомства. Они требуют законодательного и нормативно-методического обеспечения. **Как показывает практика, без четких, конкретных решений, принимаемых на государственном уровне, сложно будет организовать не только электронный, но и смешанный документооборот.** Таким образом, проблема оптимизации государственного и муниципального управления по-прежнему существует на двух уровнях: во-первых, повышения качества принимаемых решений, в том числе стратегических; во-вторых, совершенствования административно-управленческих процессов реализации принятых решений.

<sup>1</sup> Изменения, которые вносятся в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 7 сентября 2011 г. №751 // Собрание законодательства РФ. №37. Ст. 5263.

<sup>2</sup> Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти : утв. Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. №477 // Собрание законодательства РФ. 2009. №25. Ст. 3060.

<sup>3</sup> Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти : утв. приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ от 8 ноября 2005 г. №536, зарегистрирована в Минюсте РФ 27 января 2006 г. (№7418) // Российская газета. 2006. 7 февр.

<sup>4</sup> Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти : утв. приказом Росархива от 23 декабря 2009 г. №76 // Собрание законодательства РФ. 2009. №41. Ст. 4818.

<sup>5</sup> Самсонова Т.Н. Актуальные проблемы законодательно-нормативного регулирования современного делопроизводства // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2010. №5.

<sup>6</sup> 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.







Юлия Николаевна Ляпина, старший преподаватель кафедры психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

*В современных условиях качественно новым образом встает проблема развития и использования человеческого потенциала. Предъявляются более высокие требования к самостоятельности, инициативе, предприимчивости человека, вызванные происходящими в обществе изменениями. Все это обуславливает возрастание актуальности проблемы самореализации личности.*

## САМОРЕАЛИЗАЦИЯ ЛИЧНОСТИ КАК ПСИХОЛОГИЧЕСКИЙ ФЕНОМЕН В РАЗЛИЧНЫХ ЕГО ПРОЯВЛЕНИЯХ

Каждый находится внутри системы, связан с нею сложной сетью взаимодействий, и можно сказать, что он управляет собой в составе системы. Если руководитель, служащий, с одной стороны, и организация – с другой, отделены друг от друга как активная и пассивная формы, то мы получаем мир предписания «ты должен». В жертву приносятся индивидуальные интересы и потребности, а истинными побудителями активности человека считаются только внешние воздействия – требования общества, государства. При этом игнорируются не только внутренние духовные силы человека как источники и побудители его активности, но и с самого индивида снимается ответственность за собственные деяния и образ жизни. **Если же обратиться к самоорганизации, то получаем мир предписаний «я хочу, могу, буду», т.е. имеем исходную посылку о руководителе, прилагавшем свою компетенцию к самому себе, в том числе в плане самоменеджмента, самосовершенствования, самоактуализации, самореализации.**

Самореализация – понятие, которое в настоящее время все чаще используется в отечественной и зарубежной психологической, педагогической, философской, социологической и другой общественно-научной литературе. Усиление внимания к проблеме самореализации объясняется, на наш взгляд, все более широким пониманием

ее определяющей роли в жизнедеятельности личности.

Трудно назвать такую науку о человеке, в которой тем или иным образом не затрагивалась бы проблема самореализации. На разных этапах эволюции человечества и развития системы наук эта проблема повсеместно вставала перед умами мыслителей.

Идея самореализации имеет давнюю историю в философии. «В качестве высшей ценности самореализация трактуется в философии Упанишад (с VIII до V в. до Р.Х.) и в Даосизме (VI–V вв. до Р.Х.). На Западе учение о самореализации восходит, по крайней мере, к Аристотелю и отчасти Платону, представляя собой не только теоретический анализ этого феномена, но и практические рекомендации путей и способов индивидуального самоосуществления»<sup>1</sup>.

В конце XIX – начале XX в. в англоамериканских теориях, в особенности у представителей идеализма, принцип самореализации обретает характер этической заповеди. По мнению многих философов, данная тенденция сохраняется в XX в. в философии экзистенциализма.

**Развитие представлений о самореализации и ее особенности в значительной степени связаны феноменальностью человеческого существования, с изменяющимися взаимодействиями индивида и рода в онтогенезе человека.**

Кратко остановимся на описываемых А.К. Исаевым культурно-исторических типах самореализации личности<sup>2</sup>.

Для античного времени характерно «телесное» представление о личности. Проблема «личность – общество» еще не возникает, так как существует синкретическая картина этих явлений, которая связана с космополитичностью восприятия. Имеет место проблема самоосуществления человека – насколько индивид соответствует общественно одобряемому образцу. Жизнь такого человека зависела от одобрения или осуждения окружающими («культура стыда»), т.е. самореализация подменялась реализацией, зависимостью от внешних условий.

Постепенно в христианстве происходит переход от «телесной души» к моральной, духовной личности. Утверждается ценность души «внутреннего человека» через просветление. Возникает «культура вины», культура совести. Содержание самореализации обретает черты индивидуальной выраженности.

В восточных типах самореализации преобладает утверждение, что «Я» как такового нет, оно не существенно. Так, в Даосизме наличие индивидуального «Я» – это признак некультурности, а в Буддизме под «просветлением» подразумевается развитие Вселенной.

В отличие от приведенных типов самореализации, в эпоху Возрождения человек уже осознает себя как отдель-





ное существо. Самореализация основана на том, что человек сам принимает решение о значимости и достоинстве своих обязанностей. В результате Реформации самореализация начинает обретать контекст служения чему-то возвышенному, а именно Богу.

Термин «самореализация» (self-realisation) впервые приводится в Словаре по философии и психологии, изданном в 1902 г. в Лондоне: «Самореализация – осуществление возможностей развития «Я»<sup>3</sup>. Такое определение соответствует доктрине, согласно которой высшим конечным результатом развития является самореализация, или самоосуществление. Эта идея прошла путь от древней до современной этической мысли. В зарубежных психологических и философских словарях термин «самоосуществление» (self-fulfillment) чаще трактуется как свершившийся, конечный результат самореализации, полная реализация возможностей личности.

В советской общественной системе проблема самореализации игнорировалась. Существовали обязательные, канонизированные формы самореализации личности, в основе которых лежала система идеалов и ценностей, дающая ответы на все духовные и мировоззренческие вопросы. Такая канонизированная, жесткая форма самореализации избавляла от тревоги в ходе поиска своего места в жизни и обеспечивала иллюзорную защищенность. Представление о самореализации как реализации человеком своего потенциала хотя непосредственно не рассматривалось, но подспудно существовало в советской психологической литературе. К понятию потенциала человека обращались В.М. Бехтерев, В.Н. Мясищев, Б.Г. Ананьев, Б.Ф. Ломов.

Наиболее сложной проблемой до сих пор является сочетание внутренних стимулов и внешних условий саморазвития. С одной стороны, далеко не всегда даже наличие идеальных условий соответствует развитию человека. С другой – развитие человека может происходить в самых экстремальных, неблагоприятных внешних условиях.

**Самореализация пронизывает всю деятельность человека и рассматривается в ракурсе человека создающего, человека творца. Самореализация, самоосуществление**

**личности предполагает реализацию человеком своих потенций: способностей, умений, навыков и др.**

Понятие самореализации начал использовать в своих работах по психологии личности А. Адлер<sup>4</sup>. По его мнению, люди прежде всего стремятся к превосходству, что представляет собой фундаментальный закон человеческой жизни. Превосходство Адлер понимал как достижение наибольшего из возможного. Такое стремление является врожденным, потому что это и есть сама жизнь. Он делает акцент в своих работах на социальных детерминантах личности, рассматривая индивида как творческое и самоопределяющее целое с учетом его индивидуальной субъективности. **По Адлеру, человек сам творит свою личность. Обладая креативным «Я», он ставит перед собой цель и определяет пути ее достижения.** Посредством креативного «Я» интерпретируется, осмысливается опыт организма и, прежде всего, изыскиваются пути в осуществлении жизненного стиля, уникального для человека.

Понятие «самореализация» («самоактуализация») используется и в работах таких зарубежных психологов гуманистического направления, как К. Роджерс, Э. Фромм, А. Маслоу. Роджерс апеллирует к тому, что линии самоактуализации заданы наследственно и проявляются в естественном созревании организма. К. Роджерс отмечает, что тенденция движения вперед реализуется только при условии ясного восприятия и адекватной символизации человеком своих выборов, проверке своих гипотез, различения им прогрессивного и регрессивного поведения. Как индикатор таких условий, как меру соответствия Роджерс использует понятие «конгруэнтность/неконгруэнтность». В основе такого понятия лежит представление о предельном смысле цели человека как желанием стать «самим собой» – вывод, сделанный Роджерсом, исходя из своего терапевтического опыта, являющийся базисом его теории терапии и личностных изменений. Неконгруэнтность выражается в проявлении феноменологии (переживаниях, чувствах, ценностях) тревоги, угрозы. Конгруэнтность соответствует адекватности, гармоничности. **Человек адаптирован, зрел**

**и полностью функционирует, когда он воспринимает переживания без тревоги, не опасаясь угроз и не прибегая к защитному характеру мышления и поведения. Иными словами, именно процесс личностного роста приводит к реализации личностного потенциала.** Такое представление приводит к пониманию конгруэнтности как степени соответствия «Я – реального» «Я – идеальному». «Я – идеальное» включает в себя атрибуты, которые человек хотел бы иметь, которые больше всего ценит и к которым стремится, в то время как «Я – реальное» отражает собственные характеристики «здесь и сейчас». Расхождение между «Я – идеальным» и «Я – реальным» способствует саморазвитию, самосовершенствованию. Однако значительные расхождения могут стать препятствием, поскольку сопровождаются острым чувством неудовлетворения, которое может блокировать и искажать намерения, приводя к неконгруэнтности<sup>5</sup>.

Представление о самореализации содержится и в работах Э. Фромма. **Под истинно человеческой ориентацией Фромм понимает ориентацию на бытие как на продуктивное использование своих способностей в единении с миром. По его мнению, самореализация присуща каждому человеку и предполагает наличие продуктивной активности.** Он считает, что понимание человеческой души должно основываться на анализе человеческих потребностей. В качестве таковых Фромм называет потребности в установлении связей, в трансцендентности, в корнях, в идентичности, в системе ориентаций. Потребность в установлении связей (потребность в привязанности) состоит в необходимости преодоления ощущения изоляции от природы и отчужденности. Отчужденность преодолевается посредством заботы, участия, ответственности за другого человека. Идеальное единение с миром достигается благодаря «продуктивной любви», способствующей совместному труду и сохранению собственной уникальности. Стремление к трансцендентности как к созиданию позволяет достичь чувства свободы и собственной значимости. Потребность в корнях состоит в том, чтобы ощущать себя частью мира. Это





дает чувство стабильности и прочности, которое обеспечивается родственными связями. Потребность в идентичности реализуется в стремлении к собственной идентичности и идентичности с другим человеком, группой. И, наконец, человеку необходима определенная система ориентиров для понимания мира, что позволяет ему действовать целеустремленно.

Фромм особо выделял позитивную свободу – свободу, которая сочетает причастность к миру и независимость от него. Позитивная свобода предполагает спонтанную активность в жизни, когда человек действует в соответствии со своей внутренней природой, используя в качестве ключевых компонентов любовь и труд. Фромм, так же как и Адлер, разделяет мнение о том, что человек творит свою жизнь сам и стремится к наибольшим достижениям (продуктивности, по Фромму) и, подобно Роджерсу, рассматривает единение с миром в контексте конгруэнтности<sup>6</sup>.

**Таким образом, самореализация, по Фромму, так же как и по Адлеру, имеет социально детерминированный характер.** Неотъемлемый атрибут самореализации, по Фромму, – продуктивная самореализация – предполагает «быть» вместо «казаться» и «иметь» («обладать»). Это созвучно взглядам А. Маслоу о том, что тенденция к самоактуализации предполагает развитие метапотребностей. По мнению Маслоу, это высшие уровни потребностей: в самоуважении, в достижении высших метаценностей (Истины, Добра, Справедливости, Красоты и др.), поскольку самоактуализация – желание человека быть, каким он может стать, – достижение вершины потенциала<sup>7</sup>.

Согласно Маслоу, человек становится деструктивным в результате фрустрации либо неудовлетворенности основных потребностей. Отказ от становления, роста и отрицание возможностей полноценного человеческого существования ограничивают возможности человека жить максимально насыщенной жизнью, наилучшим образом выявив свои способности, сделать что-то стоящее в жизни.

**Маслоу рассматривает человека как «желающее существо». Человек мотивирован на поиск личных целей, что делает его жизнь значитель-**

**ной и осмысленной. Особенно он отмечал творчество как универсальную характеристику самоактуализированного человека, ведущую ко всем формам самовыражения.**

Согласно концепции А. Маслоу потребности человека врожденные и имеют иерархическую структуру. Иерархия потребностей в порядке их доминирования включает потребности: физиологические, безопасности и защиты, принадлежности и любви, самоуважения, самоактуализации. Однако человек может быть одновременно мотивирован потребностями разного уровня. Маслоу различает базовые потребности и метапотребности. Базовые потребности находятся на нижнем и среднем уровнях иерархии. Метапотребности, в отличие от базовых, не имеют иерархии, они могут взаимозамещаться. Когда не удовлетворяются метапотребности, человек считает свою жизнь бессмысленной, он заболевает, испытывая отчужденность, апатию, цинизм и т.п. Маслоу это называл метапатологией.

Маслоу выделяет дефицитарные мотивы и мотивы роста. К дефицитарным мотивам он относит прежде всего низкоуровневые потребности, особенно физиологические требования и требования в безопасности. Дефицитарные мотивы возникают при попытках изменить существующие условия, воспринимаемые как фрустрирующие, вызывающие напряжение. Мотивы роста имеют более отдаленные цели и призваны реализовать метапотребности. Удовлетворение дефицитарных потребностей ведет к уменьшению напряжения, метапотребностей – к увеличению напряжения. **По мнению автора, дефицитарная жизнь характеризуется отказом относиться к чему-то серьезно, стремлением заниматься вещами несложными, но приятными, рутинностью. Метажизнь Маслоу определяет как усилие, рывок в использовании своих способностей в максимальной степени.** Достижение метаценностей вызывает счастливые и волнующие моменты высшей зрелости, индивидуальности и наполненности. Маслоу приводит следующие характеристики самоактуализированных людей: более эффективное восприятие реальности, принятие себя, других и природы, непосредственность, про-

стога и естественность, центрированность на проблеме, независимость, потребность в уединении, автономия, свежесть восприятия, вершинные переживания, общественный интерес, глубокие межличностные отношения, демократический характер, разграничение средств и целей, философское чувство юмора, креативность, сопротивление окультуриванию. Маслоу отмечает, что самоактуализированные люди, вместе с тем, могут быть подвержены неконструктивным привычкам, тщеславию, раздражительности, чувству вины и т.п.

Отметим, что наличие развитых самоактуализированных характеристик является необходимым, но далеко не достаточным условием самореализации личности. Некоторые психологи считают, что самореализация не должна замыкаться на себе и быть самоцелью человека. Начиная поиск с себя, человек должен в полной мере своих сил и возможностей развернуться лицом к окружающему миру, может даже раствориться в нем, а не быть занятым исключительно собой. Например, **В. Франк полагает, что не следует абсолютизировать идею самоактуализации, так как человек занимается исключительно собой, только если у него нет смысла жизни**<sup>8</sup>.

Категорически не согласен с ним Э. Фромм, который утверждает, что «человек является центром и целью всей своей жизни, что развитие его индивидуальности, реализация его личности – это высшая цель»<sup>9</sup>.

Не претендуя на окончательное решение этой сложной проблемы, можно предположить некий компромисс между данными точками зрения, который допускает правоту и первой, и второй позиции, если принять во внимание возможность существования обеих тенденций, но различных для разных людей. Иными словами, возможно, что для одних людей действительно преобладающей является активная тенденция реализации самого себя, например, в искусстве, науке и прочем, независимо от принятия или непринятия их окружающими (Сократ, Ван Гог, Дж. Бруно и др.), в то время как другие реализуют себя, растворяясь в других, ощущая себя нужными людьми, отстаивая чужие интересы, в любви к ближне-





му (доктор Гааз, Песталоцци и т.д.). Но обе тенденции могут иметь общий корень, или общий мотив – мотив самоактуализации. Здесь мы выходим на идею свободы как важной составляющей феномена самореализации.

По мнению К.А. Абульхановой-Славской, если человек выбирает самовыражение через выполнение долга, т.е. через самопожертвование, то происходит постепенная утрата своего «Я», он оказывается в позиции, зависимой от других, и жизнь его часто кончается крахом, так как другие далеко не всегда отвечают взаимностью. **Служение людям из чувства долга, видимо, не то же, что альтруизм**<sup>10</sup>.

В вопросе о соотношении свободы и долга мы вплотную подходим к проблеме соотношения самореализации и приспособления в процессе адаптации индивида к обществу. По мнению Э. Фромма, разные общества, разные социальные слои одного и того же общества отличаются степенью, до которой они способствуют развитию индивида. Всегда может наступить такой момент, когда самореализация конкретного человека приходит в противоречие с интересами более широких социальных групп или даже всего общества в целом. А потому, как считает Фромм, существуют две концепции здоровья, которые значительно различаются. Одна из них исходит из интересов общества, другая – из ценностей и потребностей индивидуума. Тогда становится очевидным, что хорошая приспособленность часто достигается ценой отказа от своей личности. В то время как невротик может быть охарактеризован как человек, который не сдался в борьбе за собственную личность.

Самореализация – это не только процесс, но и результат. О человеке, который сумел себя реализовать в жизни, говорят, что он состоялся. Но результат может быть представлен и в личностном плане – как наличие определенных психологических свойств и качеств.

Люди различаются по своему энергетическому и интеллектуальному потенциалу, по своим способностям и задаткам. Уровень реализации у разных людей разный в силу различных жизненных обстоятельств. Нередко существует разрыв между потенциалом и его актуализацией.

Величина внутреннего потенциала, как правило, коррелирует с общественным признанием (хотя бы после смерти, хотя бы некоторым кругом людей), а степень его реализации может лучше всех оценить сам человек в своих субъективных ощущениях (в конечном счете это глобальное ощущение удовлетворенности или неудовлетворенности вообще и прожитой жизнью в частности). Однако стремление к самореализации, если оно становится ведущим мотивом, не только проявляется в ощущениях, но и формирует некоторые свойства личности. Э. Шостром называет четыре основные характеристики, отличающие «актуализаторов»:

- честность, которая подразумевает способность быть честным в любых чувствах, какими бы они ни были (прозрачность, искренность, аутентичность);
- осознанность как способность самостоятельно сформировать свое мнение о произведениях искусства, о музыке и о своей жизни (отклик, жизненность, интерес);
- свобода – в смысле выражения своего потенциала, чувство хозяина жизни (спонтанность, открытость);
- доверие – глубокая вера в других и в себя, стремление установить связь с жизнью и справиться с трудностями «здесь и теперь» (вера и убеждение)<sup>11</sup>.

Можно заметить, что авторы, пропагандирующие идею самоактуализации как первичную и основную ценность человека, подразумевают при этом ее социальную составляющую, но не раскрывают последнюю.

С другой стороны, психотерапевты, ориентированные на формирование устойчивой, психически здоровой личности, значительно большее внимание уделяют собственно социальной интегрированности индивида. Например, Р. Мэй, один из представителей гуманистически ориентированной психотерапии, выделяет следующие психологические составляющие устойчивой личности, на которые и ориентирует практическую работу психотерапевта.

Первая – это свобода личности. В его понимании она означает возможность «строить свои собственные неповторимые личностные модели из материалов наследственности и среды». Ее оборотной стороной является

ответственность за свои поступки и решения.

Вторая составляющая – индивидуальность. Иначе, это умение быть самим собой. И как бы мы ни относились к себе, взаимодействовать с окружающим миром приходится такими, какими мы являемся. Любой человек уникален и неповторим. Задача в том, чтобы понять собственную природу и найти себе мужество принять себя таким, а не воевать с самим собой всю свою жизнь.

Третья составляющая – социальная интегрированность. Утверждается, что «для личности имеет огромное значение умение приспособиваться к обществу, ибо человек вынужден жить в мире, состоящем из других индивидов». Однако это не означает отказа от индивидуальности, так как чем более социально интегрированным становится человек, тем больше у него возможностей реализовать свою неповторимую индивидуальность, накинув узду на эгоцентрические и антисоциальные инстинктивные побуждения. «От нас зависит, предаться ли разгулу и, потеряв человеческий облик, опуститься на дно, или подняться к высотам разума и беседовать с вечностью». Четвертая составляющая – духовность человека<sup>12</sup>.

**Категория самореализации позволяет комплексно и системно изучать жизнедеятельность человека. Исследование самореализации в основных сферах жизнедеятельности дает возможность объединить достижения общей психологии, психологии личности, а также достижения психологической практики в области психотерапии, психологического консультирования и психологического тренинга. Исследование проблематики самореализации является методологическим вкладом в общую психологию в целом и психологию личности в частности.**

Обратимся к исследованиям Л.А. Коростылевой, которые проводились в течение 15 лет, их результаты отражены в десятках публикаций<sup>13</sup>. Общее количество испытуемых составило более 3000 человек. Выборки представлены: управленцами и педагогами, повышающими квалификацию (1579 человек), студентами (372 человека), клиентами службы занятости (1238 человек).





Ею были выделены четыре уровня самореализации личности: примитивно-исполнительский, индивидуально-исполнительский, уровень реализации ролей и норм в социуме (с элементами духовного и личностного роста) и наивысший уровень самореализации – смысло-жизненной и ценностной реализации (реализации сущности аутентичности).

Самый низкий уровень самореализации (примитивно-исполнительский) соответствует использованию жизненной ориентации, которая названа как пассивная типичность. Для личности характерна малоактивная и малоосознанная жизненная позиция вследствие малоразвитой рефлексии. Лица с такой ориентацией стихийно следуют социальным стереотипам и слепо подчиняются общественным нормам.

На следующем уровне (индивидуально-исполнительском) может наблюдаться характерное рефлексивное «застревание», которое выражается в затруднении при принятии решения. При этом характерно активное стремление к сохранению привычных жизненных ресурсов.

Для уровня реализации ролей и норм в социуме типична жизненная ориентация пассивной индивидуальности, когда формирование человека носит случайный характер. Индивидуальное своеобразие определяется в основном не его усилиями, а внешними обстоятельствами.

Наиболее высокий уровень самореализации – реализация смысла жизненных и ценностных ориентаций – сочетается с жизненной стратегией творческой уникальности, которая отражает творческое отношение к жизни, что дает возможность для творческого саморазвития.

**Самореализация предполагает реализацию субъектом потребности, устремлений, замыслов и планов, направленных на дальнейшее развитие себя и окружающей действительности. Создавая и изменяя свой внутренний мир и свое отношение к внешнему миру, он создает свои планы.** При этом человек руководствуется сценарием, основу которого составляют его мечты, значимые детские воспоминания, желания, сказочно-мифологические сюжеты. Значительное влияние на характер и успешность

самореализации оказывает предшествующий жизненный опыт. Нельзя не отметить воздействия на жизненную позицию и характер самореализации человека как массмедиа, так и жизненного опыта в целом, родителей, близких родственников, друзей, людей из референтной группы. **Однако подверженность суггестивности, мера конформности, характер интроекции, трансформация и формирование собственных смыслов жизнепрживания зависят от самого индивида. Человек в значительной степени сам определяет, предопределяет свой жизненный путь, особенности и формы самореализации.**

Итак, подводя итоги, можно констатировать:

1. Самореализация заключается: в осуществлении себя как индивидуальности; в раскрытии своих способностей, своего потенциала; в реализации своих потенциальных возможностей; в претворении в жизнь идей, мечтаний, планов; в применении своих способностей.

2. Самореализация сопровождается: чувством удовлетворения результатом и процессом его достижения; приятием жизни; состоянием гармонии с собой и окружающим миром; подъемом сил; интересом к жизни.

3. Самореализации способствует: страстное желание и внутренняя потребность профессионального самоутверждения; осознание своих возможностей, постановка целей, адекватное планирование деятельности; уверенность в себе, вера в свои силы; поиск скрытых резервов и наличие планов на будущее.

4. Затруднения в самореализации возникают, если: человек не нашел себя; не ясна цель (в том числе из-за преобладания приспособленческих реакций); не хватает умения; нет соответствия между потребностями и возможностями; существует комплекс неполноценности; предпринимается попытка выполнения не своих планов; человек не задумывается о своем личностном росте; имеет место психологическая незрелость личности.

5. Затруднения в самореализации сопровождаются: чувством дискомфорта, ощущением тяжести жизни; усилением самокритики, чувством неудовлетворенности; чувством обиды,

беспомощности, никчемности, ненужности; ощущением пустоты и скуки; бессилием, тревожностью, неспособностью принимать решения; агрессией, депрессией, ощущением ущербности; острой потребностью увидеть новые возможности в своей жизни.

6. Преодолению затруднений в самореализации способствуют: принятие самого себя; поиск новых путей и желание достичь поставленных целей; способность собраться, сконцентрироваться; прислушивание к внутреннему голосу; восприятие трудностей как временных, желание попробовать осуществить задуманное еще раз; умение расслабиться и продолжить работу; постоянная работа над собой.

Жизнетворчество прежде всего предполагает саморазвитие, самопроектирование личностью себя самой. И то, насколько это будет сопровождаться раскрытием, реализацией собственных ресурсов, в первую очередь определяется адекватностью самоуправления, управления собственной жизнью. Продуктивность такого управления существенным образом обусловлена используемыми субъективными стратегиями самореализации.

<sup>1</sup> Цырева Л.А. Самореализация личности как предмет философского исследования: автореф. дис... канд. псих. наук М., 1992. С. 8.

<sup>2</sup> Исаев А.К. Самореализация личности как проблема социальной философии. М., 2003. С. 3–8.

<sup>3</sup> Адлер А. Индивидуальная психология // История зарубежной психологии. М., 1986. С. 131–140.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Роджерс К. Взгляд на психотерапию. Становление человека. М., 1994. С. 76.

<sup>6</sup> Фромм Э. Психоанализ и этика. М., 1993. С. 123.

<sup>7</sup> Маслоу А. Дальние пределы человеческой психики. СПб., 1997. С. 56.

<sup>8</sup> Франк В. Человек в поисках смысла. М., 1999. С. 84.

<sup>9</sup> Фромм Э. Указ. соч. С. 123.

<sup>10</sup> Абульханова-Славская К.А. Стратегия жизни. М., 1995. С. 21.

<sup>11</sup> Шостром Э. Анти-Корнеги, или Человек – манипулятор. М., 2002. С. 62.

<sup>12</sup> Мэй Р. Искусство психологического консультирования. М., 2004. С. 117.

<sup>13</sup> Коростылева Л.А. Особенности стратегий самореализации. СПб., 2000. С. 112–114.





Антон Александрович Васильев, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Консервативная правовая доктрина России: исторические и теоретические аспекты», проект №11-03-00521а

*Статья посвящена понятию консервативной правовой доктрины, незаслуженно исключенной из исследований правоведов. Автор обосновывает положительное значение консервативных юридических взглядов в истории права и современных условиях модернизации общества и правовой системы. В работе выдвигается тезис о том, что консервативное юридическое мировоззрение обеспечивает преемственность, органичность динамики правовой системы. Автор доказывает обеспечение традиционализмом функции сохранения правовых институтов и порядка в общественной жизни.*

## КОНСЕРВАТИЗМ И МОДЕРНИЗАЦИЯ В ПРАВОВЕДЕНИИ

Слова «консерватизм», «охранительство», «хранительство», «охранители», «охранительный», «консервативный» в социогуманитарной мысли преимущественно воспринимаются в негативном смысловом значении и ассоциируются с ретроградством, косностью, антипрогрессизмом. В научной литературе термин «охранительство» практически не встречается, хотя имеет глубокие корни в российской традиции. Вместо него широкое распространение среди ученых получили термины «консерватизм» и «реакция».

Слово «охранительство» появилось задолго до эпохи модерна и секуляризации русской культуры. Первые упоминания о хранительстве русских традиций, веры предков и безопасности русского государства встречаются в произведениях русской литературы X–XII вв. В древнерусской литературе, религиозно-философских трактатах и летописях функции князя тесно связаны с охраной правды и православной веры, русской земли. В.А. Томсинов среди особенностей древнерусской политико-правовой мысли отмечает: «Среди функций князя одной из важнейших считалась функция защиты православного христианства, Идея о князе – охранителе православия дополняла концепцию его богоизбранности. Согласно данной идее князь, будучи избранным Богом на престол, не просто призывался к православной вере, но должен был хорошо знать Христово учение и служить опорой Святой церкви»<sup>1</sup>.

В истории русской мысли прослеживается тесная связь хранительства с состоянием мира, порядка, стабильности. Верховная власть и православная церковь выступают хранителями мира в русской земле, ограждающими общественный порядок от зла и греха порочных людей.

В первых юридических актах императора Александра III – «Манифесте о незыблемости самодержавия» от 29 марта 1881 г. и «Положении о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. – впервые официально была выражена сущность охранительной идеологии – защита государственных и общественных устоев Российской империи<sup>2</sup>. С данным положением можно непосредственно связать историю официального употребления термина «охранительная доктрина» в российской политико-правовой жизни. В «Манифесте о незыблемости самодержавия» император Александр III так определил охранительное направление российской государственной политики: «Но посреди великой нашей скорби Глас Божий повелевает Нам стать бодро на дело правления в уповании на Божественный промысел, с верою в силу и истину Самодержавной Власти, которую мы призываем утверждать и охранять для блага народного от всяких на нее поползновений»<sup>3</sup>.

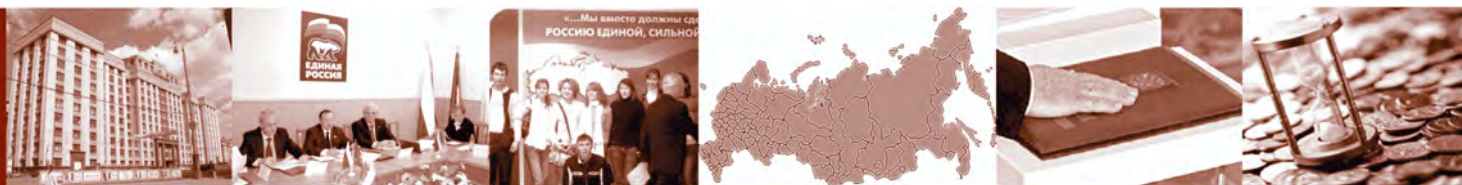
Первоначально охранительная доктрина не имела отрицательных коннотаций, и лишь впоследствии с середины XIX в. под влиянием первоначально бес-

пощадной либеральной, а потом и социалистической критики за охранительной идеологией надолго закрепился статус реакционного, косного течения русской буржуазно-помещичьей мысли, отстаивающей антипрогрессивные феодальные привилегии и монархические порядки. Историческая наука в советский период подвергла обструкции охранительную идеологию, а за ее представителями конца XIX – начала XX в. до сих пор сохраняется клеймо реакционеров, «душителей» прогресса.

В современной социально-философской, исторической, политологической и юридической литературе термин «охранительная идеология» рассматривается с нескольких позиций.

Во-первых, охранительство отождествляется с консервативным мировоззрением – совокупностью взглядов, подчиненных идее сохранения традиционных ценностей цивилизации (религии, традиций предков, исторических сложившихся форм общественно-экономической и политической жизни и т.п.)<sup>4</sup>.

Во-вторых, охранительная доктрина определяется как крайнее, радикальное течение консервативной мысли, выступающее за неизменность социального порядка или призывающее к возврату к утраченным традиционным ценностям Средневековья. Так, А.С. Карцов, проводя классификацию консервативных мыслителей России рубежа XIX–XX вв., отмечает: «Консерваторы-«охранители» – здесь самыми крупными фигурами были К.П. Победоносцев и М.Н. Катков – вы-





ступали против каких бы то ни было серьезных изменений, полагая, что любые новации лишь ухудшают состояние общества и государства, но считали неосуществимым полный возврат к дореформенным порядкам»<sup>5</sup>.

В-третьих, с точки зрения сложившегося в советской науке и до сих пор существующего стереотипа охранительная доктрина с сугубо эмоционально-оценочной, идеологической точки зрения рассматривается в качестве косной идеологии царской России, защищающей отмирающие пережитки феодализма – церковь, самодержавие, привилегии дворянской элиты, общинный строй и невежественность крестьянства.

Разумеется, что советская идеология «охранительная мысль», отождествляемая с косной теорией неподвижности, мракобесия, ретроградством, антипрогрессизмом, не выдерживает критики со строго научных позиций. Очевидно, что понятие «охранительная идеология» рассматривается в таком случае предвзято, с точки зрения большевистской идеологии, с которой представители охранительства боролись в преддверии революционных событий конца XIX–XX в. В политическом и научном словарях советского периода охранительство неразрывно связывалось с деятельностью царской полиции, именовавшейся «охранкой». Как справедливо отмечают Д.В. Ермашов и А.А. Ширинянц, «до недавнего времени эмоционально-негативная трактовка была характерна не только для бытовой лексики, что фиксирует, в частности, «Словарь русского языка» С.И. Ожегова, но и преобладала в научно-исследовательской и публицистической литературе»<sup>6</sup>. В силу чего в советскую эпоху идеологические пути не позволяли объективно подойти к изучению охранительной идеологии, ее природы, социального назначения.

Вместе с тем с точки зрения происхождения слова «охранительная мысль» не имеет негативного оттенка и по сути дела является тождественным происходящему из латинского языка слову «консерватизм». Так, в большинстве этимологических словарей русского языка отмечается образование прилагательного «охранительный» от существительного «охрана», означającego защиту и, скорее всего, заимствованного из польского языка (*ochrona*). В толковом словаре В.И. Даля под словом *охранять* появляется и *охрана* в таком ряду: «Охраненье, охрана, охранка, дейст[вие]

по гл[аголу]. *Охранное войско*, гарнизон. *Охранный лист*, данный властью для охраны кого. *Отдать деньги под охрану*, на сохраненье. // *Охрана*, оберег, запись от глаза или порчи, болезни и пр. // *Врачебная охрана*, диета в обширн[ом] значен [ии]»<sup>7</sup>. В таком контексте слово «охранительный» означает «что-либо защищающий, уберегающий, спасающий, охраняющий».

По мнению автора, необходимо в современных юридических исследованиях преодолеть односторонний, отрицательный подход к определению охранительства. Представляется, что охранительное мировоззрение при самом первом приближении к смысловому содержанию имеет и положительное содержание в смысле противостояния разрушению, необдуманным реформам, революциям и т.п. Более беспристрастный анализ показывает, что охранительство выполняет в любой культуре функцию сохранения традиций, обеспечения органичного развития общества без потерь для национальной культуры. Политические и идеологические условия российской истории в течение последних полутора столетий наложили на охранительство отрицательный отпечаток, который требует от современной науки более объективного и тщательного анализа.

Дискуссионным остается вопрос о соотношении охранительной идеологии с консервативным мышлением. Слово «консерватизм» производно от латинского «*conserve*», означющего «сохранять», «хранить», «спасать», «беречь», «сберегать»<sup>8</sup>. Долгое время понятие «консерватизм», как и «охранительство», вызывало исключительно отрицательные, критические ассоциации. Еще в середине 1880-х гг. М.Н Катков указывал на широкое распространение в России эмоционально-критических оценок консервативной мысли: «Всего почетнее было прослыть прогрессистом; всего позорнее было попасть в разряд консерваторов. Было время (оно еще не миновало), когда слово консерватор употреблялось вместо брани, и несчастный, в которого бросалось это карательное прозвище, трепетал и бледнел и готов был пройтись колом по городским улицам, чтобы искупить свой грех и перечислиться в ряды прогрессистов. Консерватор – это обскурант, крепостник, ненавистник человеческого рода, враг меньших братьев, подлец и собачий сын...»<sup>9</sup>.

И только в последние два десятилетия, после разрушения монистической идеологии социализма, слово «консерватизм» стало приобретать утраченный смысл того течения общественной мысли, которое направлено на сохранение исторической преемственности и культурного наследия. Положительное зерно в традиционализме подчеркивает М.В. Сальников: «Национальная политико-правовая традиция представляет собой специфический механизм передачи социально-исторического опыта, а также выступает своего рода «иммунной системой», сдерживающей деструктивное влияние внешних факторов, либо, напротив, обеспечивающей их адаптацию к реалиям национального права»<sup>10</sup>.

Близких взглядов о высокой социальной ценности охранительства придерживается ведущий из историков русского консерватизма А.В. Репников. В одной из своих статей он отмечает: «Идея консервативной модернизации стала популярной еще и потому, что русские консерваторы были не только «охранителями» в узком смысле слова, но и пытались найти компромисс с происходившими в стране переменами. Иными словами те, кого еще недавно клеймили страшным словом – «реакционеры», в действительности стремились, опираясь на традиционные ценности, разработать и предложить продуманную систему мер, позволявших реализовать оптимальный, по их мнению, сценарий перехода к новым социально-экономическим отношениям, т.е. осуществить консервативную модернизацию в России (или, вернее сказать, консервативную стабилизацию в стране, переживающей эпоху реформ)»<sup>11</sup>.

В семантическом плане слово «консерватизм» тождественно слову «охранительство», и, на наш взгляд, нет никаких веских оснований разграничивать данные понятия. Консерватизм и охранительство – эквивалентные по смыслу слова-синонимы, имеющие лишь различное языковое происхождение. Зачастую авторы, которые различают данные понятия, охранительство рассматривают в качестве одной из форм консервативной идеологии, наряду с либеральными консерваторами и реакционерами. Охранительная доктрина в таком случае определяется в качестве разновидности консервативной идеологии, защищающей традиционные государственные и общественные порядки, но не призывающей к осторожным реформам или





возврату к утраченным формам социальной жизни. По мысли автора, речь идет по сути дела о некоторых нюансах, деталях в развитии единой концепции охранительной (консервативной) доктрины.

По нашему мнению, более точно и определенно содержание термина «охранительство», поскольку понятие «консерватизм» размыто и имеет множество значений.

Так, в философской, исторической и политологической литературе консерватизм имеет несколько значений.

1. Консерватизм воспринимается в качестве естественного, психологического инстинкта человека, сопротивляющегося изменениям окружающего мира. В этом смысле консерватизм выполняет защитную функцию психического состояния человека. Так, признанные авторитеты в изучении консерватизма П.Ю. Рахшмир и А.А. Галкин отмечают: «Если трактовать консерватизм антропологически, т.е. как естественное свойство человеческой природы, как определенный стиль мышления, психологии личности и группы, то можно обнаружить его признаки с незапамятных времен человеческой истории»<sup>12</sup>. В таком ключе консерватизм обеспечивает выживание человека и сохранение его психологического здоровья.

2. Консерватизм в «ситуативном» смысле понимается как идеология, защищающая статус-кво каких-либо социальных порядков независимо от их ценностного наполнения (С. Хаттингтон). При таком подходе консерваторами могут считаться либералы, выступающие за сохранение основ свободного рыночного хозяйства и невмешательство государства в экономику, и социалисты, ратующие за непоколебимость завоеваний социалистической революции<sup>13</sup>.

3. Консерватизм в «содержательном» (ценностном) плане связан с идеологией постреволюционной Европы, направленной на сохранение традиционных ценностей средневековой христианской культуры (К. Манхейм)<sup>14</sup>. С.В. Перевезенцев отмечает: «Консерватизм – это система взглядов, отстаивающая и охраняющая традиционный церковный, государственный и общественный порядок, в противоположность либерализму, требующему прогрессивных модернизаций и реформ»<sup>15</sup>.

4. Смешанный, ситуативно-идейный подход, рассматривающий консерватизм как единство определенных цен-

ностей, выполняющих охранительную роль в различные исторические эпохи.

Исключительно последний подход позволяет ввести консерватизм в поле научного исследования и изучать его как разновидность социально-политической и правовой идеологии. Консерватизм как естественное защитное средство человеческой психики показывает его глубокие социально-психологические корни в человеческом обществе. Консервативность сознания обеспечила эволюционное развитие человека и его выживание в окружающем мире. Однако это скорее предмет для изучения социальной психологии, а не истории, политологии и юриспруденции. Хотя несомненно, что тезис о необходимости консервативных инстинктов и чувств обосновывает ценность и историческую необходимость, жизненность консервативной идеологии в области политики и правовой жизни общества. Г. Рормозер справедливо подчеркивает ошибочность оценки консерватизма как детища эпохи Просвещения и революций, тогда как консервативные убеждения изначально присущи человеческому обществу и выступают способом сохранения человеческого вида в окружающей среде.

Ситуационный подход к пониманию консерватизма обоснованно критикуется за бессодержательность и внеисторический характер. В данном случае внимание обращается на функциональную роль социальной идеологии. Когда идеологическое течение независимо от его природы, аксиологического содержания защищает свои идеалы и ценности, оно именуется консервативным. Такую сберегающую роль играют и либеральные, социалистические, националистические и другие течения идеологической мысли. Вследствие чего в исследовании охранительство (консерватизм) изучается в ценностно-смысловом аспекте как разновидность общественной идеологии, опирающейся на традицию и наследие предков. Восприятие консерватизма сквозь призму интеллектуальной формы следования общественной традиции позволяет размежевать охранительство и другие идеологические течения (либерализм и социализм). Такой позиции придерживаются В.А. Гусев, П.Ю. Рахшмир, А.А. Галкин, А.С. Карцов, А.В. Андрейченко и др.<sup>16</sup>

Общепринято в научном дискурсе возникновение консерватизма связывать с развитием западноевропейской цивилизации в конце XVIII – начале

XIX в., когда Великая буржуазная революция во Франции на основе идеологии философов-просветителей разрывала со средневековой традицией феодально-монархического, корпоративного и религиозного устройства общества. Основателями теоретического консерватизма считаются англичанин Ж. Берк, француз Ж. де Местр, де Бональд, которые в конце XVIII – начале XIX в. выступили с критикой революционной идеологии просветителей и социалистов, защищая исторически сложившиеся условия средневековой европейской культуры. Термин же «консерватизм» появился в связи с выходом журнала Шатобриана «Consevatuer». В первой трети XIX в. наименование консерваторов закрепилось за партией тори в английской парламентской практике.

В правовой науке до сих пор отсутствует разделяемое всеми учеными представление о сущности консервативной правовой доктрины. В основном исследователи не предлагают четких определений охранительной правовой доктрины. Вероятно, объяснение кроется в самой природе консервативной идеологии, которая критически относилась к рационализму и теоретическим концепциям развития общества. Недоверие к разуму как средству постижения истины приводило к тому, что консервативные мыслители зачастую не создавали каких-либо целостных учений. Следовательно, дать исключительно рациональную характеристику консервативной доктрине невозможно в силу самого отрицания консерватизмом всеобщности человеческого разума.

Широко распространено апофатическое (отрицательное) определение юридического консерватизма, или охранительства, как идеологии, отрицающей реформы и прогресс. Такого рода определения не раскрывают сущности консерватизма, его идейного ядра.

Зачастую исследователи консервативной правовой мысли ограничиваются указанием тех фундаментальных онтологических и гносеологических ценностей, которым следовали охранительные идеологи. К примеру, А.С. Карцов раскрывает природу отечественного консерватизма через перечисление общих принципов охранительной мысли: холизма, спиритуализма, традиционализма, органицизма, иерархизма, телеологизма<sup>17</sup>.





На взгляд автора, охранительная правовая доктрина характеризуется следующими чертами:

1. Охранительные правовые взгляды обусловлены религиозной картиной мира, устроенного по промыслу Бога. Будучи следствием религиозного верования, юридические представления предполагают освященность государства и права, их подчинение высшим, божественным абсолютам – служению добру и правде. Консерватизм исходит из ограниченности, условности государства и права и конечности их существования в истории человечества. Государство и право в такой мировоззренческой картине выступают средствами сохранения элементарных условий нравственного существования общества. Вместе с тем высшие цели спасения человека не достижимы государственно-правовыми средствами, а предопределены внутренним самосовершенствованием человека.

2. Консервативная правовая мысль наполнена такими аксиологическими ценностями мировоззренческого характера, как теоцентризм, целостность сознания, культур-национализм, историзм, эволюционизм, органицизм, религиозно-нравственный привендиализм.

3. В идейном плане в охранительной правовой доктрине доминирует идея эволюционного, органичного развития государства и права. При этом охранительство чуждо концепции прогресса, лежащего в основе социализма и либерализма. Прогресс предполагает реформационное или революционное развитие общества по восходящей линии, вплоть до идеального состояния. В таком ракурсе прошлое объявляется косным и сдерживающим прогресс. Прогресс отвергает прошлое и всецело обращен к будущему. Эволюционизм охранительства основан на убеждении в том, что каждый этап исторического развития самоценен и является ступенью к восхождению к небесному порядку. При этом консерватизм не отрицает изменения как такового, не выступает против новаций, но только как форм органичного развития правовых традиций, вырастающих из традиционных ценностей и отношений. А.С. Хомяков писал: «Консерватство... есть постоянное усовершенствование, всегда опирающееся на очищающуюся старину. Совершенная остановка невозможна, а разрыв гибелен»<sup>18</sup>. Теория прогресса охранительства сводится к развитию на основе традиции. В то же время охранительство

резко критикует антитрадиционалистские реформы и тем более сопротивляется любой насильственной революции.

4. Охранительство отличается от рациональных правовых доктрин концептуальной неформальностью. В целом в консервативной картине мира государство и право, как и другие явления окружающего мира, воспринимаются не рационально, в понятийной форме, а в рамках религиозного акта веры, духовной интуиции. Поэтому в исследовательском плане весьма ограничены возможности научного знания в раскрытии природы и сущности охранительства как во многом иррационального течения русской правовой мысли. Невозможно рационально передать всю полноту иррациональной консервативной правовой доктрины. Значительные пласты русского охранительства сосредоточены в национальной памяти, коллективном бессознательном. В связи с этим Рене Генон не случайно предлагал традиционализм описывать не рационалистически в терминологии общества эпохи «модерна», а соответствующим ему мета-языком, раскрывающим мистические глубины традиционного мышления.

5. Охранительная правовая доктрина вырастает на базе исторически сложившейся государственности и правовой традиции. Консервативная идеология выражает традиционные для общества государственные и правовые институты, выработанные народной верой, духом и обычаями. В России к таким традиционным институтам можно отнести самодержавие, нравственные основы права, господства обычая и т.п. В отличие от либерализма и социализма, не имеющих фактических оснований в жизни общества, охранительство обосновывается существованием органичных для общества государственно-правовых институтов.

6. Охранительная правовая доктрина ретроспективна, обращена к выросшим из национального духа устойчивым формам государства и права. Идеал консерватизма лежит не в настоящем или будущем, а в прошлом – это традиционное общество. Вместе с тем охранительство не является ретроспективной утопией, поскольку черты, ценности, институты традиционного государства и права сохраняются и в эпоху модернизации. Цель консерватизма далеко не всегда состоит в реставрации отживших государственно-правовых ценностей, а в сохранении устойчивых, органичных,

проверенных самой историей государственных и правовых институтов. Так, Л.А. Тихомиров в начале XX в. выступал за возрождение патриаршества и соборов русской церкви не только в смысле возвращения к утраченным церковным институтам, но и как наиболее соответствующих православию форм управления и общения в церкви.

7. В функциональном плане охранительная правовая доктрина направлена на защиту, охрану традиционалистских начал государственности и права. Особенно ярко функция преемственного, органичного, охранительного развития права и государства проявляется в периоды кризисов, революций, технических и научных модернизаций, войн и техногенных катастроф, когда традиционное юридическое мировоззрение предотвращает разрушение государственных и правовых форм общественной жизни, препятствует анархии, скатыванию цивилизации в хаос. С.В. Перевезенцев справедливо указывает: «Консерватизм – это учение, которое стремится обеспечить устойчивость общества и государства во время социальных бурь, внутреннюю защиту государственного и общественного организма от разрушительных тенденций»<sup>19</sup>.

8. С точки зрения роли в правовом регулировании консервативное правовое мировоззрение играет роль источника права. Причем охранительная правовая доктрина выступала не только идеологическим, но и формально-юридическим источником (формой) права. В традиционном обществе охранительство – господствующий источник права. По сути дела консерватизм в традиционной правовой культуре совпадает с официальной, государственной идеологией, а потому и является непосредственно действующим регулятором, как через индивидуальное, так и коллективное правосознание. В переломные, деструктивные для общества эпохи консерватизм не теряет своего регулятивного потенциала и обеспечивает сохранение государственно-правовой преемственности. Даже при активной идеологической ломке профессионального юридического сознания черты традиционного мышления сохраняются и продолжают оказывать влияние на юридическую деятельность. Наряду с этим, традиционные юридические убеждения остаются сердцевинной правосознания общества, выросшего на традиции и передающего ее последующим поколениям и в мень-





шей степени поддающегося влиянию радикальных, модернистских течений правовой мысли.

9. Охранительная правовая идеология является одним из ключевых элементов правовой культуры как традиционного, так и модернистского и постмодернистских обществ, решительно разорвавших связь со своим историческим прошлым. Как в форме архетипических правовых образов, так и рациональных концепций консерватизм на всем протяжении истории государства и права обеспечивает охранение общества, государства и права от внешних и внутренних угроз, деформаций, ставящих под сомнение их существование.

10. Консервативное юридическое мировоззрение носит на себе национально-культурный отпечаток, отражает самобытные государственные и правовые формы цивилизации. Либерализм и социализм, напротив, отрицают национальную культуру и претендуют на историческую универсальность. Так, в XIX в. на фоне развития романтической философии в Германии появляется историческая школа права Гуго, Савиньи, Пухты, объявившая немецкое право самобытной правовой системой. В России наиболее отчетливо самобытные правовые идеи прозвучали в творчестве славянофилов и почвенников. В то же время либеральные и социалистические учения космополитичны, хотя и обусловлены историей западноевропейской культуры.

Таким образом, **охранительная правовая доктрина** может быть определена как совокупность архетипических правовых образов и рациональных идей, сложившихся на основе традиционной религии, национальных традиций и государственно-правовых институтов традиционного общества и обеспечивающих органичное эволюционное развитие общественного организма, государства и права.

Охранительная правовая доктрина идентична консерватизму и традиционализму. На взгляд автора, категория «охранительная правовая доктрина» имеет более строго содержание по сравнению с понятием «юридический консерватизм». В конечном счете «охранительство» – не просто русский парафраз латинского слова «консерватизм», поскольку концепция хранительства глубоко укоренена в русской мысли и культуре (например, в идее князя – хранителя русской веры и земли).

Охранительные правовые взгляды выступают неразрывной частью не только традиционной правовой культуры, но и общества в эпоху модерна и постмодерна, выступая способом сохранения государственно-правовых ценностей и институтов и средством преодоления анархии и беспорядка. В связи с этим охранительная правовая мысль несет положительную функциональную нагрузку в развитии права и государства.

Наконец, охранительная правовая доктрина выступает как идеологическим, так и формально-юридическим источником права в традиционном обществе и современных правовых системах, сохраняя преемственность и устойчивость в развитии права и правопорядка. Наличие в правовой культуре общества действенной охранительной правовой теории является залогом эволюционного развития правовой системы и, в конечном итоге, средством выживания человека в условиях непрерывно модернизирующегося общества.

Охранительство естественно и необходимо правовой культуре общества для сохранения стабильности, порядка, безопасности. Причем консервативное правовое мировоззрение формируется в поле национальной правовой культуры и не приемлет рецепции иностранной правовой традиции. Консерватизм априори национален, культурно обусловлен. Консервативные ценности одной правовой культуры не совпадают с ценностями других традиционных правовых систем. Поэтому, изучая теорию охранительной идеологии, невозможно создать единую традиционалистскую концепцию для всех правовых систем. Отечественный правовой консерватизм самобытен, как и европейский, мусульманский, конфуцианский и др.

В результате можно сформулировать ряд закономерностей. Во-первых, устойчивость, стабильность правовой системы определяется наличием и действительностью охранительных правовых идей. Соответственно, пренебрежение к консервативной правовой традиции, ее слабость ведут за собой постепенное падение стабильности правовой системы, разрушение правопорядка и, как следствие, – общественный хаос.

Во-вторых, консерватизм актуализирует свой охранительный потенциал при наличии угрозы для правопорядка и национальной государственности – революции, социальная напряженность,

модернизация экономики, радикальные реформы общества и т.п.

В-третьих, охранительная правовая доктрина имеет универсальный характер и пронизывает историю развития традиционных обществ не только Западной Европы, но и всех стран мира, выполняя функцию охраны исторически сложившегося уклада жизни.

<sup>1</sup> Томсинов В.А. История русской политической и правовой мысли X–XVIII вв. М., 2003. С. 21.

<sup>2</sup> Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т. 1. №350. 1881–1913.

<sup>3</sup> Государство российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней : сборник документов / под ред. Ю.С. Кукушкина. М., 1996.

<sup>4</sup> См : Попов Э.А. Русский консерватизм: идеология и социально-политическая практика. Ростов н/Д., 2005.

<sup>5</sup> Карцов А.С. Правовая идеология русского консерватизма. М., 1999. С. 12.

<sup>6</sup> Ермашов Д.В., Шириняц А.А. У истоков российского консерватизма: Н.М. Карамзин. М., 1999. С. 17.

<sup>7</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. М., 1880–1882. Т. 3. С. 580.

<sup>8</sup> Полный латинский словарь. М., 1862. С. 212.

<sup>9</sup> Катков М.Н. Идеология охранительства. М., 2009. С. 102.

<sup>10</sup> Сальников М.В. Генезис и эволюция российской правовой традиции: историко-теоретический и сравнительный правовой анализ: автореф. дис. ... д.ю.н. СПб., 2005. С. 10.

<sup>11</sup> Репников А.В. Тернистые пути консерватизма в России // Общественные науки и современность. 2002. №4. С. 80.

<sup>12</sup> Галкин А.А., Рахмиров П.Ю. Консерватизм в прошлом и настоящем. М., 1987. С. 7.

<sup>13</sup> См.: Хатингтон С. Столкновение цивилизаций. М., 2003.

<sup>14</sup> См.: Манхейм К. Диагноз нашего времени. М., 1994.

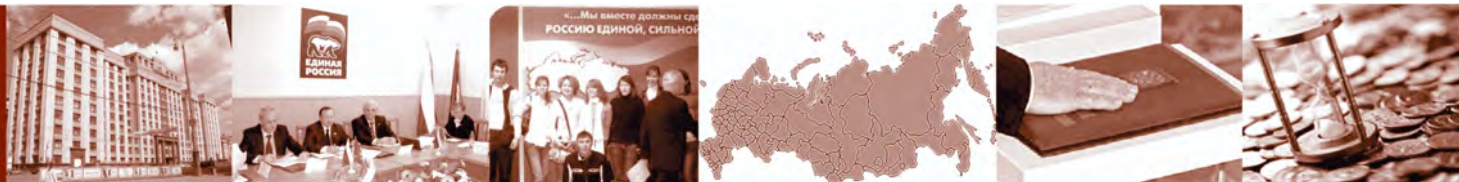
<sup>15</sup> Перевезенцев С.В. Россия. Великая судьба. М., 2006. С. 588.

<sup>16</sup> См., например: Шацкий Е. Утопия и традиция. М., 1990.

<sup>17</sup> Карцов А.С. Правовая идеология русского консерватизма (II половина XIX – начало XX в.): автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2008. С. 12.

<sup>18</sup> Хомяков А.С. Полное собрание сочинений : в 8 т. М., 1900. Т. 8. С. 21.

<sup>19</sup> Перевезенцев С.В. Указ. соч. С. 588.







Александр Владимирович Молотов, доцент кафедры конституционного и административного права Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук

*Противодействие коррупции является одной из важнейших задач современного Российского государства, от степени успеха в реализации которой зависит не только эффективность государственного управления, но и степень доверия граждан к государству и его институтам. Настоящая публикация представляет собой попытку анализа некоторых направлений противодействия коррупции в Российской Федерации и Алтайском крае, а также осмысления вопроса о возможности участия в этой деятельности общественности. Обосновывается тезис о необходимости взаимодействия органов публичной власти и представителей общественности при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность, а также в целях разработки методик замера коррупции и борьбы с ней, исследуется положительный опыт Алтайского края в реализации этих направлений сотрудничества.*

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

13 января 2011 г. на заседании Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации Д.А. Медведев в очередной раз указал на необходимость привлечения общественности к участию в борьбе с коррупцией. По его мнению, «важно расширять формат участия институтов гражданского общества во всех антикоррупционных мероприятиях, ... чтобы мы слышали альтернативные соображения об эффективности антикоррупционной работы. Думаю, что мы их все и так слышим. Вопрос в том, чтобы эта информация анализировалась. Для того чтобы почувствовать эффективность этой работы, достаточно, опять же, взглянуть в Интернет, где в самой разной форме описываются различного рода коррупционные схемы и преступления. Еще раз говорю, это не означает, что там все точно. Но оценки там все даются. И анализ мнения граждан нашей страны должен обязательно присутствовать. ... Но дело не должно замыкаться только на Общественной палате. Это должны делать практически в каждом регионе»<sup>1</sup>.

**Коррупция – это системное явление, и противодействовать ей нужно также системно, в том числе привлекая к этой деятельности институты гражданского общества. Безусловно, невозможно (да и не нужно) призывать общественность ко всем направ-**

**лениям противодействия коррупции – речь идет только о тех из них, где общественность и ее представители могут оказать посильную (и зачастую весьма серьезную) помощь государству.**

**Первое такое направление – экспертиза проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность, а также участие в этой экспертизе.** Безусловно, на наш взгляд, нелогична ситуация, когда антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов и иных документов осуществлялась бы только самими органами, их принимающими (либо их структурными подразделениями). Конечно, нельзя не отметить тот факт, что в последнее время они и сами находят коррупциогенные факторы в собственных нормативных правовых актах. Так, в частности, рабочей группой Алтайского краевого Законодательного Собрания по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в 2010 г. проведена антикоррупционная экспертиза 30 нормативных правовых актов Алтайского края, и в четырех из них были обнаружены коррупциогенные факторы<sup>2</sup>. Примерно так же обстоит дело и с антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов, осуществляемой органами исполнительной власти Алтайского края, в связи

с чем полагаем, что посильная помощь в этой деятельности им все же необходима. Никогда и нигде самоконтроль не был достаточно эффективен (можно привести пример с конституционным контролем, который первоначально был возложен на парламент, от чего, однако, в большинстве демократических стран отказались практически сразу – оказалось, что невозможно эффективно проверять на соответствие конституции собственные нормативные правовые акты). Следует напомнить, что антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов в Российской Федерации осуществляют также прокуратура, Министерство юстиции РФ и его структурные подразделения (в частности, только за неполный 2010 г. Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю проведена правовая и антикоррупционная экспертиза более тысячи (!) нормативных правовых актов Алтайского края (1075), из них 180 (18%) – повторно в связи с динамикой федерального законодательства, что почти в два раза превышает показатель 2009 г. (81)<sup>3</sup>). Управлению юстиции можно только посочувствовать, однако думается, что такая загруженность не лучшим образом может сказываться на качестве осуществляемой экспертизы. Те же проблемы сопутствуют аналогичной деятельности иных государственных





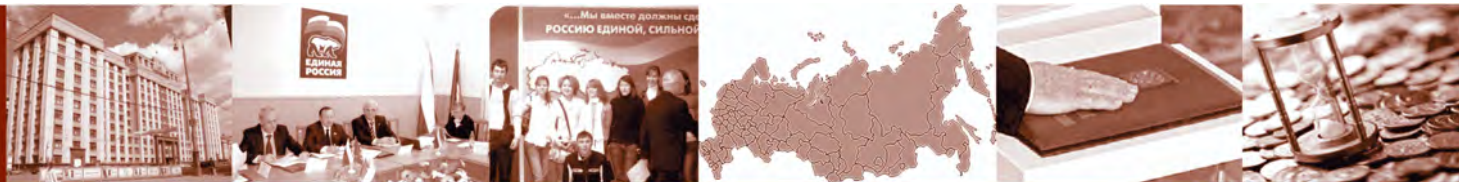
и муниципальных органов, осуществляющих антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов (хотя в случае с ними ситуация усугубляется также тем, что в их штате (особенно если это органы местного самоуправления. – Прим. авт.), как правило, нет сотрудников, являющихся специалистами в этом виде правовой экспертизы. Тем не менее, по нашему мнению, такая экспертиза эффективна. Однако у нее есть принципиальный недостаток: ее осуществляя субъекты, которые, как правило, сами не участвуют в отношениях, на регулирование которых направлены правовые акты, являющиеся объектами экспертизы. А это существенная проблема – зачастую лишь вовлечение в соответствующие общественные отношения, знание их изнутри позволяет максимально точно и четко утверждать, содержатся ли в тех или иных нормативных правовых актах и документах потенциально коррупциогенные факторы или нет. И вот здесь на помощь как раз и должна прийти общественность. Безусловно, кое-что в деле вовлечения ее в осуществление антикоррупционной экспертизы в России уже сделано. Точнее, сделано главное – создана необходимая правовая база. Так, согласно Федеральному закону от 17.07.2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» одним из основных принципов организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) является сотрудничество органов публичной власти и их должностных лиц с институтами гражданского общества<sup>4</sup>. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>5</sup> утверждены Правила и Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, а Министерством юстиции РФ 31.03.2009 г. принято Положение об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность<sup>6</sup>. Есть и другие нормативные правовые акты, регламентирующие эту деятельность, однако практика проведения антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами практически еще не сложилась. Причин тому

несколько. Одна вполне объективная: по-видимому, прошло еще недостаточно времени для того, чтобы сформировался круг независимых общественных экспертов, аккредитованных Министерством юстиции РФ (особенно остро эта проблема стоит в регионах, в том числе в Алтайском крае – количество аккредитованных в крае независимых экспертов, по словам представителей Управления юстиции, составляет единицы). С другой стороны, понятна и пассивность потенциальных независимых экспертов (в первую очередь, среди них видятся высококвалифицированные специалисты в области права – адвокаты, преподаватели вузов и т.п.) – они сомневаются в том, что будут востребованы в этом качестве, а результаты проведенной ими экспертизы будут не просто приниматься соответствующими государственными органами «к сведению», но и реально использоваться в правоприменительной и правоприменительной деятельности. А жаль, ведь антикоррупционная экспертиза, осуществляемая независимыми экспертами, позволит взглянуть на те или иные нормативные правовые акты и документы как бы с другой стороны – со стороны научной и иной юридической общественности, бизнес-сообщества, рядовых граждан, т.е., в конечном итоге, не со стороны чиновников, а со стороны тех, для кого и ради кого, согласно Конституции РФ, существует Российское государство.

**Второе направление противодействия коррупции, к участию в котором можно и нужно привлечь представителей общественности (прежде всего научной), – это разработка методик измерения уровня коррупции и методик борьбы с нею.** Генеральный директор Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Россия» **Елена Панфилова** в одном из недавних своих интервью рассказывала о том, что «в разные годы специалисты, в частности «Трансперенси Интернешнл – Россия» общались с самыми разными органами российской госвласти. И их представителям ничего не мешало поделиться с «Трансперенси Интернешнл – Россия» своими наработками, видением ситуации с коррупцией в стране, обсудить, как следует проводить замеры или составлять рейтинги. Не поделились и не обсудили. Из этого можно сделать только один вывод: либо методик у чиновников попросту нет, либо время обсуждать их с общественностью еще не пришло»<sup>7</sup>. И это представляется нам весьма серьез-

ной проблемой – государство борется с коррупцией, толком не понимая, что представляет собой это явление, каковы его масштабы, где существуют наиболее серьезные проблемы и каковы наиболее эффективные способы их решения. По сути, у нас есть единственный официальный показатель коррупции и, соответственно, эффективности борьбы с нею – это количество выявленных коррупционных правонарушений и количество граждан, привлеченных к ответственности за подобные деяния (применительно к антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и документов можно также говорить о количестве выявленных в них коррупциогенных факторов). Только исходя из этих показателей, по сути, и определяется эффективность противодействия коррупции – чем больше выявили, чем больше «посадили», тем, вроде как, эффективнее борьба. На самом же деле, на наш взгляд, это не совсем так: увеличение числа выявляемых коррупционных правонарушений и граждан, привлеченных к ответственности за подобные деяния, скорее говорит о росте коррупционных проявлений в государстве, нежели об эффективности борьбы с нею. Косвенно это подтверждается и тем, что по итогам ежегодного исследования, проводимого опять же «Transparency International», Россия заняла 154-е место (из 178) в рейтинге, который составляется по индексу восприятия коррупции<sup>8</sup> (наши ближайшие соседи, кстати, это Папуа – Новая Гвинея, Кения, Лаос и Таджикистан). По сравнению с 2009 г. наша страна утратила восемь позиций<sup>9</sup> (а в 2004 г., к примеру, Россия была на 90-м месте<sup>10</sup>). Можно, конечно, отмахнуться от этого рейтинга, посчитав его предвзятым и необъективным, но что это, в конечном итоге, изменит? Можно взять любой другой подобный рейтинг, составленный другими организациями – результат будет аналогичным (к примеру, в рейтинге экономической свободы, составляемом вашингтонским центром авторитетной Heritage Foundation, Россия заняла 143-е место и оказалась между Сейшелами и Эфиопией, а в рейтинге Doing Business, характеризующем удобство ведения бизнеса в стране, Россия оказалась на 123-м месте из 183<sup>11</sup>).

Таким образом, мы с очевидностью констатируем, что без определенной помощи извне противодействовать коррупции само государство не в силах. Между тем у ряда общественных организаций (в первую очередь, специализирующихся на борьбе с коррупцией)





имеются всевозможные методики в этой сфере, различного рода наработки (в том числе успешно апробированные на практике в зарубежных странах). Полагаем, что всем этим государство может и должно воспользоваться, однако пока не торопится этого делать. Причин, думается, несколько, и одна из них, – это недоверие, испытываемое компетентными органами государственной власти к организациям и гражданам, позиционирующим себя в качестве борцов с коррупцией. Это недоверие, по нашему мнению, зачастую вполне обоснованное. Дело в том, что многие из этих организаций представляют собой филиалы международных организаций, в том числе таких, репутация которых во многих странах оказалась «подмочена» рядом скандалов, в том числе связанных с обвинениями их в шпионаже в пользу иностранных государств. Допустить их к участию в борьбе с коррупцией, раскрыть для этого различного рода государственную информацию (в том числе и фактически секретную) потенциально означает поставить под угрозу национальную безопасность России, чего, естественно, допустить ни в коем случае нельзя. С другой стороны, ряды граждан Российской Федерации – «пламенных борцов с коррупцией» в большинстве своем состоят из лиц, изначально негативно настроенных к российским властям, критикующих практически любые их начинания. Естественно, никакого конструктивного диалога с данными гражданами (в том числе в деле совместной борьбы с коррупцией) у государства вести не получится – уж больно разные у них цели и способы их достижения. Да и уровень профессиональной подготовки таких «экспертов» в большинстве своем оставляет желать лучшего. Соответственно, возникает вопрос: с кем из представителей общественности тогда сотрудничать государству и его органам в деле противодействия коррупции? Ответ, на наш взгляд, напрашивается сам собой – в первую очередь с представителями научной общественности, а также с наиболее адекватными организациями (желательно, чисто российскими), специализирующимися на соответствующей проблематике. Нельзя сказать, что это сотрудничество в настоящее время не осуществляется вообще. Так, например, в Алтайском крае представители научной общественности привлекаются к работе в различных рабочих группах, в том числе по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых ак-

тов и документов, урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской и муниципальной службах и т.п. Однако это участие, как правило, носит формальный, фрагментарный и спорадический характер, что, конечно, крайне снижает эффективность подобного сотрудничества. Понимание этого есть в Администрации Алтайского края и в Алтайском краевом Законодательном Собрании. **В 2010 г. с ведома и при непосредственной поддержке Губернатора Алтайского края А.Б. Карлина в крае была создана Автономная некоммерческая организация «Центр правотворчества, экспертизы и мониторинга законодательства» (далее – Центр правотворчества), одним из основных направлений деятельности которой является сотрудничество в деле противодействия коррупции (посредством участия в нормотворчестве органов государственной власти Алтайского края, осуществления антикоррупционных экспертиз, мониторинга законодательства и правоприменительной практики на предмет их эффективности и коррупциогенности и т.п.).** У истоков создания данной организации стоит Алтайское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», а также ряд известных в крае ученых и государственных деятелей. 25 января 2011 г. Центром правотворчества было подписано трехстороннее соглашение о взаимодействии и сотрудничестве с Администрацией Алтайского края и Алтайским краевым Законодательным Собранием<sup>12</sup>. Особо следует отметить, что это первое соглашение такого уровня, заключенное высшими органами государственной власти края с автономной некоммерческой организацией. В будущем Центр правотворчества планирует заключение подобных соглашений и с другими органами государственной власти Алтайского края, с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, а также с крупнейшими муниципалитетами края, где проблемы коррупции стоят наиболее остро. В июле 2011 г. Центр был аккредитован Министерством юстиции РФ в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы нормативных правовых актов и других документов на коррупциогенность, и уже активно сотрудничает с Алтайским краевым Законодательным Собранием и Администрацией Алтайского края в этой сфере. В связи с этим хочется верить, что со-

здание и деятельность данного центра явится «первой ласточкой» на пути выстраивания в крае конструктивной системы взаимодействия между органами публичной власти и общественностью в деле противодействия коррупции и докажет эффективность привлечения институтов гражданского общества к данной деятельности.

<sup>1</sup> Стенографический отчет о заседании Совета по противодействию коррупции [Электронный ресурс]. URL: <http://президент.рф/transcripts/10067>.

<sup>2</sup> Парубов А.И. Правовая основа противодействия коррупции в Алтайском крае и деятельность Алтайского краевого Законодательного Собрания в данной сфере (выступление на «круглом столе» «Коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления: причины, состояние, основные направления противодействия») [Электронный ресурс]. URL: [http://www.altsovet.ru/ksnd/committees5/ Informatziyakitapozakonnosti/26\\_01\\_2011.html](http://www.altsovet.ru/ksnd/committees5/Informatziyakitapozakonnosti/26_01_2011.html).

<sup>3</sup> Деятельность Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю в сфере обеспечения единства правового пространства России и участие в нормотворчестве Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: [http://www.minjust22.ru/smi/deyatelnost\\_upra.html](http://www.minjust22.ru/smi/deyatelnost_upra.html).

<sup>4</sup> Пункт 5 ст. 2 Федерального закона от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. №29. Ст. 3609.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. №10. Ст. 1084.

<sup>6</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. №17.

<sup>7</sup> Коррупция и модернизация несовместимы. Интервью с Е. Панфиловой [Электронный ресурс]. URL: [http://www.rian.ru/pravo\\_analysis/20100203/207559248.html](http://www.rian.ru/pravo_analysis/20100203/207559248.html).

<sup>8</sup> ИВК-2010: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.transparency.org.ru/CENTER/cpi\\_10.asp](http://www.transparency.org.ru/CENTER/cpi_10.asp).

<sup>9</sup> ИВК-2009: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.transparency.org.ru/CENTER/cpi\\_09.asp](http://www.transparency.org.ru/CENTER/cpi_09.asp).

<sup>10</sup> ИВК-2004: [Электронный ресурс]. URL: [http://www.transparency.org.ru/CENTER/cpi\\_04.asp](http://www.transparency.org.ru/CENTER/cpi_04.asp).

<sup>11</sup> См.: Барановская Н. Закрытая страна // Российская Бизнес-газета. 2011. 18 янв.

<sup>12</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://www.altregion22.ru/region\\_news/135325.html](http://www.altregion22.ru/region_news/135325.html).





Олег Александрович Каленицкий, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук

*В статье анализируются отдельные организационные вопросы сотрудничества России с группой стран по борьбе с коррупцией «ГРЕКО» и делаются выводы о дальнейших перспективах этого взаимодействия.*

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией на сегодняшний день представляется наиболее актуальным направлением противодействия этому социальному явлению. Данное утверждение обусловлено тем обстоятельством, что для коррупции, как и для других видов преступности, на сегодняшний день не существует государственных границ. В то же время борьба с коррупцией продолжает во многом оставаться преимущественно делом каждого отдельного государства.

Несмотря на то, что за последние годы на правовом и организационном уровнях сделаны значительные шаги в объединении государств в единый антикоррупционный фронт, международное сотрудничество в этой области в целом еще находится в стадии становления. На повестке дня сегодня стоит вопрос о повышении эффективности единой международной антикоррупционной политики, включающей в себя не только международно-правовые механизмы, но и широкий спектр мер, направленных на предупреждение коррупционных проявлений.

Для Российской Федерации участие в международных усилиях по борьбе с коррупцией имеет большое значение как в свете задачи интеграции России в мировое сообщество цивилизованных государств, так и для эффективного противостояния

коррупции на национальном уровне. Несмотря на все имеющиеся различия между интересами России и ведущих стран Запада, международное сотрудничество в этой области является взаимовыгодным и необходимым. Заинтересованность в эффективном противодействии коррупции обусловлена общностью интересов России и Запада, в частности в вопросах инвестиций, экономического развития, взаимной торговли. Борьба с коррупцией, в том числе и на международном уровне, отвечает требованиям Конституции РФ и другим нормативным правовым актам в сфере противодействия данному явлению.

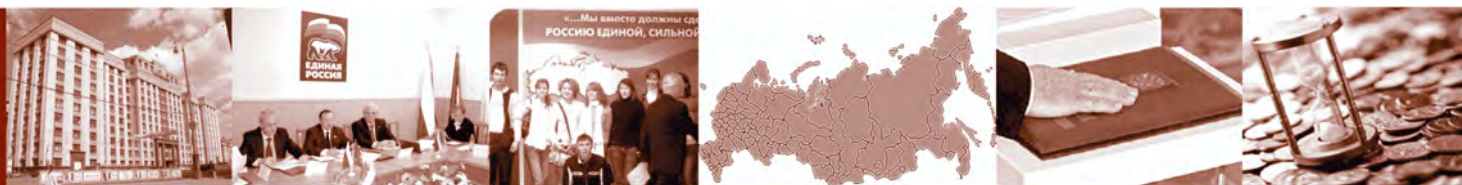
Так, согласно положениям Федерального закона «О противодействии коррупции» Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество по вопросам противодействия коррупции с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями. Основанием такого сотрудничества являются международные договоры, и возможно оно на основе принципа взаимности<sup>1</sup>.

Следует констатировать тот факт, что на сегодняшний день Россия вовлечена в интеграционные процессы с международными организациями по вопросам противодействия кор-

рупции на основе принципов целесообразности, политической и экономической выгоды для страны.

Одним из наиболее важных направлений такого сотрудничества, на наш взгляд, является сотрудничество в рамках организации «ГРЕКО». Ратификация Россией в 2006 г. Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию<sup>2</sup> автоматически сделала нашу страну членом «ГРЕКО». Группа стран по борьбе с коррупцией «ГРЕКО» была создана в 1999 г. для мониторинга антикоррупционных стандартов Совета Европы в странах, вступивших в эту организацию. Задача «ГРЕКО» – усовершенствовать работу по борьбе с коррупцией на национальном уровне с помощью мониторинга соблюдения стандартов Совета Европы в этой области. Работа группы позволяет определять недостатки антикоррупционной политики и стимулировать развитие законодательных, административных и исполнительных систем<sup>3</sup>.

На сегодняшний день в «ГРЕКО» состоят 49 стран. Россия – член группы «ГРЕКО» с 1 февраля 2007 г. Сотрудничество России с данной организацией было начато с того, что эксперты «ГРЕКО» на основе проведенного в 2008 г. анализа состояния коррупции выдали России рекомендации о том, как бороться с коррупцией по евростандартам<sup>4</sup>.





Рекомендации «ГРЕКО» (их 26), на наш взгляд, можно изначально разделить на три категории. **Первая** – те, которые выполнить достаточно просто, и они Россией уже претворены в жизнь (разработали национальную стратегию по противодействию коррупции и план борьбы с коррупцией, ввели в Президентский совет по противодействию коррупции представителей регионов и гражданского общества). **Вторая** – рекомендации, которые можно выполнить при наличии определенных условий (например, разработать систему всеобъемлющего непрерывного мониторинга практических результатов антикоррупционных мер). В рекомендациях «ГРЕКО» указывается, что гражданское общество должно участвовать в мониторинге и выражать свое мнение относительно его результатов. Как это сделать – в России пока не решили. И дальше обсуждения этой идеи на Президентском совете дело не пошло. **Третья** – это такие рекомендации, которые при существующей в стране политической, властной, правовой ситуации невозможно выполнить изначально, в частности, например, требование «ГРЕКО» разработать четкие руководящие принципы разделения коррупционных дел между правоохранительными органами и ведомствами. В России, к сожалению, это невозможно сделать в силу устройства правоохранительной системы. Решение этого вопроса лежит в плоскости глобального давления политической воли на правоохранительную систему, которой на сегодняшний день нет.

Многие рекомендации «ГРЕКО» лежат в сфере улучшения системы судов, разграничении функций правоохранительных структур. Это не борьба с коррупцией в чистом виде, а нормализация правового поля. К таким рекомендациям, в частности, можно отнести:

– укрепить оперативную самостоятельность правоохранительных

органов и их следственного аппарата, обеспечить регулирование их деятельности с помощью надлежащей системы сдержек и противовесов на основе верховенства права и в данном контексте пересмотреть материальные условия сотрудников правоохранительных органов;

– обеспечить дальнейшее практическое укрепление принципа независимости судебной власти, предусмотренного Конституцией РФ и законодательством, в частности применительно к процедурам приема на работу, повышения в должности и осуществлению судебных функций и др.

Генеральная прокуратура РФ в июле 2010 г. направила в «ГРЕКО» отчет о выполнении рекомендаций, выданных европейскими экспертами в декабре 2008 г.<sup>5</sup>, из которого следует, что **только 12 рекомендаций было выполнено полностью**:

- приняты план и стратегия по борьбе с коррупцией;
- принят Закон «О противодействии коррупции»;
- расширены возможности участия общественников в Президентском антикоррупционном совете;
- установлены критерии приема на работу прокуроров;
- судьи получили право оспаривать решения об увольнении;
- расширены возможности по доступу граждан к информации о деятельности судов и госорганов;
- введены публичные отчеты чиновников и правоохранителей;
- в ведомствах созданы комиссии по урегулированию конфликта интересов. **Не исполнено шесть рекомендаций, восемь выполнено частично.**

1. Не созданы административные суды для обжалования действий органов власти. Генпрокуратура РФ признает, что закон, внесенный в Госдуму еще в 2000 г., не проходит из-за противодействия Правительства и Администрации Президента, но в целом отсутствие специального за-

кона не препятствует эффективной защите нарушенных прав граждан в судах общей юрисдикции. Законопроект, упомянутый в отчете, внесен Верховным Судом РФ и на волне борьбы с коррупцией в 2008 г. был принят в первом чтении. В отзыве Правительства, в частности, указывается, что необходима проработка регламентации вопроса о подсудности дел и списка госорганов, действия которых могут быть оспорены в суде. Вопрос этот давно дискутируется и упирается в решение множества организационных, кадровых и финансовых проблем. Многие политические деятели страны не берутся прогнозировать судьбу закона о создании административных судов, так как вопрос количественного увеличения судебного сообщества исчерпан (достигнут уровень европейских стран), так что проблемы административной юстиции, по их мнению, нужно решать в действующей судебной системе.

2. Не сокращен список лиц, пользующихся иммунитетом от уголовного преследования. Впрочем, Генпрокуратура РФ сообщает, что антикоррупционным президентским пакетом в 2008 г. были практически лишены неприкосновенности прокуроры, следователи, региональные депутаты. Единственной привилегией, гарантирующей им защиту от необоснованного привлечения к уголовной ответственности, осталось требование возбуждения дел вышестоящими руководителями следственных органов. Кроме того, Президент РФ Дмитрий Медведев упростил порядок возбуждения уголовных дел против депутатов, сенаторов, судей и прокуроров. Однако следует отметить, что президентские поправки не сокращают числа категорий лиц, имеющих особый правовой статус (ст. 447 Уголовно-процессуального кодекса РФ, где они перечисляются, в нем даже не упоминается), а несколько упрощают «особый





порядок», который существует в их отношении.

3. Не введен запрет на подарки для чиновников. В то же время в отчете Генеральной прокуратуры РФ отмечено, что разработаны соответствующие поправки в ст. 575 Гражданского кодекса РФ, разрешающие чиновникам оставлять у себя подарки стоимостью до 3000 рублей, остальные же закон о государственной службе обязывает сдавать в аппарат ведомства. Поскольку порядок с 2008 г. так и не был разработан, эта норма на сегодняшний день не действует.

4. Не расширено число коррупционных статей, по которым в качестве меры наказания может применяться конфискация имущества. В отчете указывается, что по этому вопросу разработано два проекта. Генеральная прокуратура РФ предлагает изымать имущество по статьям о мошенничестве, присвоении или растрате, легализации нажитых преступным путем средств и коммерческом подкупе, а также даче взятки, а Министерство юстиции РФ – за легализацию, злоупотребление должностными полномочиями и получение взятки.

5. Также не разграничена подследственность по коррупционным преступлениям. Поправками к ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса РФ предполагается закрепить за Следственным комитетом РФ основной фронт борьбы со взяточничеством, кроме тех случаев, когда МВД выявляет факты дачи или получения взятки в ходе своих расследований.

Генеральная прокуратура отчитывалась перед «ГРЕКО» подготовленными, но пока не принятыми проектами законов, поэтому ряд рекомендаций организация не зачала как выполненные.

В «ГРЕКО» оценивают усилия российской стороны несколько иначе: **удовлетворительно исполненными признаются шесть рекоменда-**

**ций, еще две сочтены удовлетворительными по форме.**

Так, России зачли:

1) организацию образовательных курсов для судей, налоговиков и правоохранителей, соприкасающихся с коррупционными преступлениями;

2) принятие в 2010 г. в дополнение к плану борьбы с коррупцией еще и стратегии по борьбе с коррупцией;

3) улучшение материального положения правоохранителей, что должно увеличить их независимость.

**Среди тех рекомендаций, к исполнению которых Россия не приступала, «ГРЕКО» отмечает следующие:**

1) не введена уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные преступления;

2) не созданы административные суды для обжалования действий чиновников;

3) не определена подследственность коррупционных преступлений;

4) не искоренена система, когда за одно и то же коррупционное правонарушение можно получить наказание и по Административному, и по Уголовному кодексу. По мнению «ГРЕКО», это позволяет коррупционерам отделяться штрафами, а нужна уголовная ответственность за любое коррупционное преступление.

**Еще 14 пунктов признаны «выполненными частично», и России необходимо продолжить по ним работу. В частности, это:**

1) расширение Президентского совета по борьбе с коррупцией за счет представителей общественности;

2) сокращение числа лиц, обладающих иммунитетом;

3) отказ от подарков;

4) создание независимого мониторинга состояния и уровня коррупции в стране;

5) обязывание чиновников сообщать о коррупционных действиях не только собственных, но и сослуживцев;

6) введение конфискации за коррупционные преступления. Полагаем, что «ГРЕКО» очень мягко подошла к оценке усилий России по борьбе с коррупцией. Организация сделала скидку на то, что рекомендации требовали кардинальной ломки сложившейся законодательной системы в сжатые сроки – всего лишь за 18 месяцев, но теперь будет настаивать, чтобы начатое было доведено до конца. «ГРЕКО» предоставит России отсрочку до середины 2012 г., когда страна должна будет отчитаться повторно.

Подводя итог, следует отметить, что ничего катастрофического не случилось. Вся процедура предусмотрена в «ГРЕКО» не для того, чтобы наказать кого-либо, а чтобы подсказать, в каком направлении действовать. Это не повлечет за собой необратимые последствия. Просто многие новые рекомендации станут более императивными. Теоретически за дальнейшее неисполнение рекомендаций могут поставить вопрос об исключении России из «ГРЕКО», что может повлиять на имидж России на международной арене.

<sup>1</sup> О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. №52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>2</sup> О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 25 июля 2006 г. №125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. №31 (ч. 1). Ст. 3424.

<sup>3</sup> [Электронный ресурс]. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp);

<sup>4</sup> Доклад группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) по Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.anti-corrupcioner.ru/node/99>.

<sup>5</sup> Сурначева Е. Кремль забирает коррупцию себе [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gazeta.ru/politics/2010/07/21\\_a\\_3400047.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2010/07/21_a_3400047.shtml).







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

*Исследуется активность молодежи в качестве кандидатов в депутаты Алтайского краевого Законодательного Собрания. Целью автора было выявить динамику численности молодых кандидатов, связанных с политическими партиями, за два последних электоральных цикла. В статье анализируются избирательные кампании в региональный парламент 2004 и 2008 гг. В результате исследования выявлено, что количество молодых людей, активно участвующих в политическом процессе, в Алтайском крае увеличилось.*

## ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ АКТИВНОСТЬ МОЛОДЕЖИ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЯХ В ОРГАНЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ В 2000-Е гг.

Россия вступает в новый электоральный цикл 2011–2012 гг., в рамках которого будут избраны новый состав Государственной Думы Федерального Собрания, региональных парламентов и Президент РФ. Сейчас политические партии активизировали свою деятельность по работе с избирателями, СМИ и потенциальными инвесторами. Они добиваются необходимых ресурсов, чтобы успешно преодолеть этот длительный избирательный марафон. В этой связи неподдельный интерес появляется к молодежи как очень крупному слою населения, мало вовлеченному в политический процесс.

**Сегодняшняя молодежь – это будущее России.** Именно ей предстоит принимать стратегические решения в будущем. Эта та среда, которая легко впитывает нововведения. Поэтому демократические ценности, которые только начинают прорастать в России, наиболее воспринимаются именно молодежью. Это дает надежды на то, что новое поколение руководителей будет управлять страной исходя из современных методов, позиций и ценностей.

Становление молодежи приходится на годы реформ в сфере об-

разования, экономики, государственного строительства, на время изменения положения России на мировой арене. Преобразования могут быть успешными лишь при активном участии в них молодого поколения. Важно, чтобы молодые граждане были готовы к активному взаимодействию с государством, чтобы чувствовалась их причастность к делам общества.

На современном этапе не существует однозначного определения понятия молодежи. Для разных социальных категорий людей эта планка меняется. Например, молодая семья – до 35 лет, молодой ученый кандидат наук – 35 лет, молодой доктор наук – 40 лет. У демографов еще более дифференцированный подход в определении молодого возраста. Но мы будем придерживаться трактовки, данной в официальных нормативно-правовых документах. Поэтому молодежь – это граждане Российской Федерации в возрасте от 14 до 30 лет, в том числе молодые люди, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, а также молодые семьи<sup>1</sup>.

Сформировалась такая закономерность, что с приближением выборов в Государственную Думу

ФС РФ и Президента РФ власть активно разрабатывает новые формы, направленные на повышение электоральной активности молодежи и непосредственное ее участие в выборах в качестве кандидатов в депутаты различного уровня.

Так, 10 апреля 2006 г. Бюро Высшего Совета «Единой России» приняло решение о введении **20% молодежной квоты во всех списках партии на выборах всех уровней**, начиная от сельских поселений и заканчивая Государственной Думой. При этом отмечалось, что молодые люди в возрасте до 28 лет, включенные в партийные списки, должны стать депутатами. Интересен тот факт, что предельный возраст соискателей меньше, чем общепринятый для молодежи – 30 лет.

В поддержку этой инициативы выступил в 2006 г. и Президент РФ В.В. Путин: «Очень рассчитываю, что молодые люди пополнят партийные списки на предстоящих выборах, а те, кто их не пополнит, будут не менее активно вести себя во время избирательной кампании, будут привлечены к агитации»<sup>2</sup>.

Практическим механизмом реализации этого решения стал проект





Рис. 1. Количество молодых кандидатов, выдвинутых по одномандатным спискам, 2004 г.

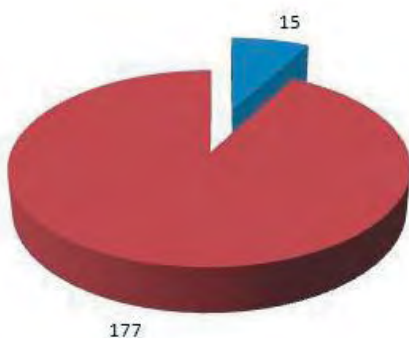


Рис. 2. Количество молодых кандидатов, выдвинутых по партийным спискам, 2004 г.

«Политзавод». Он был направлен на комплексную подготовку молодых политиков. Победители получали право проходного места в партийных списках регионального и федерального уровней. На региональном уровне не было единого формата конкурсных мероприятий, каждое региональное отделение устанавливало собственные требования к конкурсантам. «Федеральный политзавод» состоял из трех этапов – регионального, окружного и федерального. По его итогам финалисты были зачислены в федеральный список партии «Единая Россия» на вы-

борах в Государственную Думу РФ в 2007 г.

**В прошлый электоральный цикл «Политзавод» не проводился в Алтайском крае. Но в настоящее время ситуация изменилась. Если в 2004 г. не было ни одного представителя молодежи в списке «партии власти», то в списках 2008 г. было четыре представителя молодежи, причем один из них стал депутатом Алтайского краевого Законодательного Собрания.**

В 2010 г. на заседании общественной Молодежной палаты заместитель председателя Государственной Думы ФС РФ С.С. Журова обозначила несколько инициатив по повышению роли молодежи в государственном управлении. По ее мнению, молодежные парламенты должны получить право законодательной инициативы. Есть смысл установить нижний возрастной порог для сенаторов – 21 год, как у действующих депутатов Госдумы; развивать механизм электронного молодежного парламента во всех его уровнях; включить в Совет при Президенте РФ по Северному Кавказу представителей молодежного парламента региона<sup>3</sup>.

На наш взгляд, назрела необходимость обратить серьезное внимание на молодежь, так как ее доля в общем количестве населения достаточно велика.

На начало 2010 г. по данным Алтайкрайстата, в Алтайском крае людей в возрасте от 15 до 29 лет включительно – 574 935 человек, что составляет 23% от общего количества жителей Алтайского края (2 490 714 человек)<sup>4</sup>.

В связи с этим возникает вопрос о возможности представления интересов данной социальной группы в законодательных органах государственной власти региона.

В 2004 г. Алтайский краевой Совет народных депутатов (АКСНД) впервые избирался по смешанной системе, а именно: 34 депутата по мажоритарной системе и 34 депутата по пропорциональной.

Анализ участия молодежи по выборам депутатов АКСНД показал следующее: по одномандатным округам выдвинулось восемь молодых людей (рис. 1), из них шесть были зарегистрированы в качестве кандидатов, одному отказали в регистрации, а один сам отменил выдвижение. Из восьми кандидатов только два были представителями политических партий, все остальные – самовыдвиженцы. В результате из восьми человек один был избран депутатом. На общем фоне выдвинувшихся такая возрастная группа, как молодежь, выглядит очень скромно. Из 184 кандидатов-одномандатников только 8 человек – молодежь. Это составляет около 4,3% от общего числа.

В 2004 г. во время избирательной кампании в АКСНД молодежь была представлена в партийных списках следующих блоков и партий: блок «Яблоко+СПС» – 4 человека, ЛДПР – 4 человека, блок «В поддержку президента» – 1 человек, блок «За наш Алтай, коммунисты, аграрии, НПСР» – 4 человека, Концептуальная партия «Единение» – 1 человек, «Общенациональная Российская политическая партия «СОЮЗ» – 1 человек. Итого из 177 кандидатов по партийным спискам

**Численность молодых кандидатов в депутаты во время избирательных кампаний**

Политическая партия	Молодые кандидаты по одномандатным округам		Молодые кандидаты по партийным спискам	
	2004 г.	2008 г.	2004 г.	2008 г.
«Единая Россия»	1	нет	нет	4
КПРФ	1	нет	4	1
ЛДПР	нет	3	4	3
«Яблоко»	нет	нет	4	2

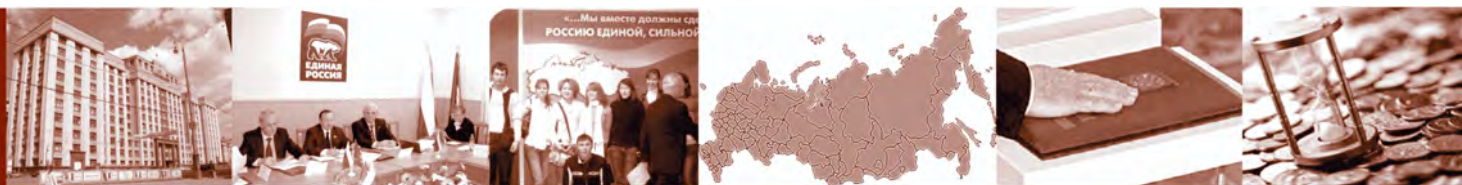






Рис. 3. Количество молодых кандидатов, выдвинутых по одномандатным спискам, 2008 г.

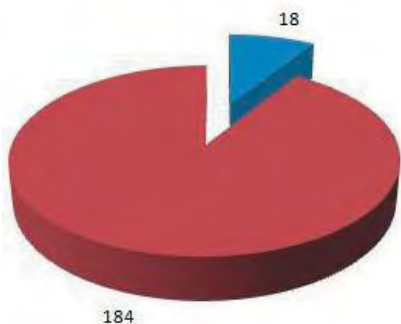


Рис. 4. Количество молодых кандидатов, выдвинутых по партийным спискам, 2008 г.

– 15 человек были представители молодежи (рис. 2). Это значительно больше, чем по одномандатным округам. Три молодых человека были избраны депутатами. Интересен тот факт, что ни одного представителя молодежи не было в списке партии «Единая Россия».

В 2008 г. по одномандатным округам в Алтайское краевое Законодательное Собрание было выдвинуто 13 молодых людей, как путем самовыдвижения (8 чел.), так и от политических партий (5 чел.) (рис. 3). Четверым из них было отказано в регистрации в качестве кандидатов, девять зарегистрированы. Двое молодых людей были избраны депутатами. Всего было выдвинуто по всем одномандатным округам 171 чел. Доля молодых составила около 7,6%.

**По партийным спискам молодежь была представлена следу-**

**ющим образом: «Гражданская сила» – 6, «Единая Россия» – 4, КПРФ – 1, ЛДПР – 3, «Справедливая Россия» – 2, «Яблоко» – 2. При этом только одному из них – И.И. Мордовину, кандидату от «Единой России» – удалось стать депутатом. Надо отметить, что списки партий «Гражданская сила» и «Яблоко» не были зарегистрированы, так как процент недействительных и недостоверных подписей превышал допустимые пределы. Итого из 184 кандидатов только 18 были молодые люди в возрасте до 30 лет (рис. 4).**

Проанализировав электоральную активность молодежи, можно выявить следующие закономерности. За два электоральных цикла произошел незначительный рост количества выдвинувшихся молодых кандидатов как по одномандатным округам, так и по партийным спискам. При этом надо отметить, что количество молодежи, получившей депутатский мандат, практически не изменилось и составило 4 чел. в 2004 г. и 3 чел. в 2008 г. Однако не всех включенных в партийные списки представителей молодежи можно относить к полноценным претендентам на депутатский мандат. Многие молодые люди в одномандатных округах исполняют роль так называемого «страховщика» основного кандидата. Это связано с тем, что если неожиданно во время избирательной кампании другие претенденты одновременно снимут свои кандидатуры с целью сорвать выборы по данному округу, то все равно на округе останется два кандидата, и выборы будут признаны состоявшимися. Они активно используются как один из субъектов контрагитации и применения различных некорректных технологий. В партийных списках молодежь, как правило, располагается заведомо на непроходных местах, а ее присутствие рассматривается как определен-

ный учет интересов этой социальной группы.

У каждой политической партии сложилось собственное отношение по привлечению молодежи в качестве кандидатов. «Единая Россия» увеличила представительство молодежи в первую очередь за счет включения ее в партийные списки. В КПРФ произошло значительное уменьшение молодежи как по одномандатным округам, так и партийным спискам. ЛДПР наиболее последовательно представлена молодежью. Особенностью партии «Яблоко» является то, что на протяжении двух электоральных циклов молодежь задействована только на выборах по партийным спискам. Остальные партии полноценно не участвовали в обеих избирательных кампаниях, поэтому не включены в аналитическую таблицу.

Таким образом, общее количество молодых людей, выдвинувшихся по партийным спискам и одномандатным округам, в каждом избирательном цикле составляет: в 2004 г. – 23 чел. из 361, в 2008 г. – 31 чел. из 355. Анализ показывает, что количество молодых людей, активно участвующих в политическом процессе, стало больше.

<sup>1</sup> О Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 18 декабря 2006 г. №1760-р [Электронный ресурс]. URL: «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Владимир Путин: Молодежь – в партийные списки // Единая Россия: [сайт] [Электронный ресурс] URL: <http://old.edinros.ru/news.html?id=122181/>

<sup>3</sup> Наш девиз: Развивая себя – развиваешь Россию! // Единая Россия [сайт] [Электронный ресурс] URL: <http://edinros.er.ru/er/text.shtml?14/2649,100022>.

<sup>4</sup> Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю [Электронный ресурс]. URL: <http://ak.gks.ru>.





Алексей Вячеславович Должиков, доцент кафедры конституционного и административного права Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук

*Защита конституционно закрепляемых прав и свобод человека и гражданина (далее – конституционные права) выступает важнейшей целью государственной службы. От осознания и правильного понимания данной цели зависят не только эффективное осуществление государственными служащими собственных должностных обязанностей, но и реальное использование конституционных прав их носителями. Внедрение компетентностного подхода в системе профессионального образования обуславливает особое внимание к методическим вопросам. Проблемно ориентированная методика преподавания демонстрирует высокую эффективность получения конечных результатов обучения и представляется наиболее оптимальной при преподавании конституционных прав. Настоящая публикация, продолжая исследования автором методических вопросов образования государственных служащих в данной области (Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2008 г. №2. С. 40–43), затрагивает первую часть проблемно ориентированной методики преподавания конституционных прав. Соответственно, целью данной работы выступает анализ нормативного содержания конституционных прав. Вторая часть будет посвящена характеристике ограничений конституционных прав, а третья – критериям установления таких ограничений. В качестве эмпирической базы настоящей публикации используются правовые позиции Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ).*

## МЕТОДИКА ПРЕПОДАВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ: ОПЫТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ (ЧАСТЬ 1)

Изучение конституционных прав, в том числе в процессе профессиональной подготовки государственных служащих, должно опираться на определенную методику. В этой связи важной представляется характеристика образовательных целей и технологий их формирования, которые позволяют обеспечить достижение конечных результатов обучения. Ориентируясь на отечественные и зарубежные исследования целей обучения, можно прийти к выводу о том, что знание и даже понимание конституционных прав позволяет сформировать только начальные компетенции слушателя в рассматриваемой сфере. Это явно не достаточно для решения конкретных задач, стоящих перед государственными служащими в их профессиональной деятельности. Нарушают ли конституционное право на информацию установленные в локальной сети государственного органа фильтры, не позволяющие государ-

ственному служащему получать доступ к определенным ресурсам или сайтам в Интернете? Большинство отечественных учебных изданий, посвященных конституционным правам<sup>1</sup>, вряд ли дадут ответ на данный вопрос. Настоящая работа не претендует на исчерпывающее решение подобных задач. Вместе с тем она представляет собой попытку описания техники, в результате освоения которой слушатель в собственной профессиональной деятельности сможет более эффективно поставить подобные вопросы перед судами и иными компетентными органами. Соответственно, наиболее оптимальной образовательной целью с точки зрения компетентностного подхода и конечных результатов обучения следует признать формирование навыков применения теоретических и нормативных положений о конституционных правах к конкретным профессиональным ситуациям.

Достижение названной образовательной цели, исходя из опыта профессиональной подготовки государственных служащих, возможно посредством использования таких технологий обучения, как разбор конкретных судебных дел [case analysis] и составление юридических документов, представляющих собой краткий анализ таких дел [brief case]. Общая методика анализа судебных дел без учета отрасли права<sup>2</sup>, находясь за рамками предмета настоящей работы, предполагает выделение нескольких структурных элементов: 1) факты (включая все предыдущие этапы пересмотра и процедурную историю дела) и юридическую проблему; 2) применимые принципы и нормы права; 3) аргументы стороны и правовая позиция суда. Преподавание конституционных прав, наряду с указанной общей методикой, затрагивающей преимущественно формальные аспекты анализа судебных дел, предполагает изучение содержания и структуры конкретных прав и свобод.





## 1. Структура конституционных прав и родственные категории

Текст главы 2 Конституции РФ (далее – КРФ) от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 30 декабря 2008 г.)<sup>3</sup>, закрепляя каталог конституционных прав, в первой части многих статей содержит общее правило (конкретное право), а во второй – исключение (ограничения и условия их допустимости). Исходя из этого можно сконструировать трехэлементную структуру отдельных конституционных прав: 1) нормативное содержание, 2) ограничения и 3) критерии установления таких ограничений (тесты). При этом юридическая доктрина использует и другие похожие понятия: в германоязычной науке – сфера защиты [Schutzbereich]<sup>4</sup>, юридический состав [Tatbestand]<sup>5</sup>, а в англоязычной среде – объем [extent]<sup>6</sup> и сфера [scope]<sup>7</sup> конституционного права.

Кроме текстуальной основы, в КРФ понятие структуры конституционных прав связано с этапами судебного разбирательства дел об их предполагаемом нарушении. Соответственно, можно выделить два этапа: нормативное содержание относится к первому, а ограничения и критерии их контроля – ко второму этапу. На первом этапе, решая вопрос о допустимости конституционной жалобы, КС РФ устанавливает внутренние пределы нормативного содержания конституционных прав. Дифференциация этих стадий вытекает из юридической техники, используемой органами конституционного правосудия. Применительно к нормативному содержанию используются классические приемы толкования конституционных прав (грамматическое, историческое, телеологическое, системное и т.д.). КС РФ часто приходится разграничивать смежные юридические составы конституционных прав. Данный процесс можно обозначить как категоризацию конституционных прав. Анализ КС РФ ограничения и критериев их установления относятся ко второму этапу разбирательства дела о защите конституционных прав. С точки зрения приемов юридической техники в этом случае КС РФ преимущественно применяет судебское балансирование, т.е. уравнивание конкурирующих между собой конституционных прав

и публичных интересов (либо других конституционных прав).

### 1.1. Сфера защиты конституционного права

Наличие ярко выраженной охранительной (защитной) функции конституционных прав предполагает установление КРФ для каждого из них пределов сферы защиты, где индивид реализует свою свободу и куда, по общему правилу, не должны вмешиваться государство и третьи лица. Как отмечал один из основоположников теории правового государства, немецкий исследователь XIX столетия Р. Фон Моль, «каждый отдельный человек очерчивает вокруг себя сферу свободной индивидуальной жизни, сферу, сосредоточием которой служит он сам, окружность же которой образует весь остальной мир»<sup>8</sup>. Выделение сферы конституционного права непосредственно связано с условиями приемлемости конституционной жалобы. В частности, понятие «прикосновение» или «затрагивание» права предполагает, что поставленные в жалобе вопросы относятся к защищаемой КРФ сфере конкретного конституционного права.

### 1.2. Юридический состав конституционного права

Структура отдельных конституционных прав, по аналогии с уголовным и административным правом, также может именоваться юридическим составом, который позволяет их формализовать и представить в виде некоей «особенной части». Условно можно выделить объекты, субъекты и объективную сторону конституционных прав. Использование указанного подхода не только преследует познавательные цели, но и имеет практическое значение при оценке ограничения конституционных прав. Квалификация фактов, изложенных в конституционной жалобе, предполагает сопоставление КС РФ этих фактов с признаками и элементами различных составов конституционных прав. На практике КС РФ приходится осуществлять квалификацию предполагаемых нарушений по отдельным статьям КРФ, разрешая в необходимых случаях конфликты между конкурирующими составами конституционных прав.

### 1.3. Объем конституционных прав.

Текст КРФ не исключает в связи с анализом структуры конституцион-

ных прав возможности использования категории «объем». Согласно ст. 60 гражданин России может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. КС РФ также рассматривает категории «содержание и объем прав» как синонимы<sup>9</sup>. О взаимосвязи объема и пределов конкретного конституционного права свидетельствует правовая позиция КС РФ (Постановление от 6 июня 2000 г.), по которой право владения, пользования и распоряжения имуществом (ст. 8, 34 и 35 КРФ), а также соответствующий объем защиты и правомерных ограничений регулируются законом<sup>10</sup>.

Применение категории «объем» в связи с анализом конституционных прав достаточно логично. Используя метафору о полном или пустом наполнении сосуда, любое конституционное право изначально наполнено неким содержанием, а любое правовое воздействие, начиная с конституционных норм, опустошает эту емкость. В соответствии с рассматриваемым подходом любое правовое вмешательство государства в изначально и природно свободную свободу будет сокращать возможности выбора человека. Например, в такой трактовке конституционная свобода собраний существовала даже у первобытных людей, которые, видимо, для большего успеха проводили обсуждение стратегии предстоящей охоты на мамонта. Соответственно, распространенный в большинстве конституций запрет использования в ходе массовых мероприятий оружия устанавливает предел или ограничение свободы собраний.

Вместе с тем в конституционной судебной практике жалобы на недопустимость установления пределов конституционных прав в указанном понимании чаще всего будут безрезультатными. Так, было отказано в принятии к рассмотрению конституционной жалобы о неконституционности уголовной ответственности за распространение порнографических материалов<sup>11</sup>. Показательно мнение КС РФ, согласно которому установление в законе такой ответственности «вытекает из Конституции РФ, предусматривающей допустимость ограничения – в том числе осуществляемого посредством установления соответствующего уго-





ловно-правового запрета – прав и свобод человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности (статья 55, часть 3)». Тем самым КС РФ даже не связывает ограничение с конкретным конституционным правом и обосновывает его допустимость ссылкой на общую норму в отсутствие прямых текстуальных предписаний КРФ о запрете порнографии.

## 2. Элементы нормативного содержания конституционных прав

Из всех рассмотренных категорий предпочтительной представляется понятие нормативного содержания, которое наиболее часто применяется в практике КС РФ. Так, в постановлении от 30 ноября 2000 г. подчеркивается влияние пределов «на нормативно-правовое содержание и полноту права»<sup>12</sup>. Вне зависимости от терминов можно выделить: 1) объекты, 2) субъекты и правомочия как элементы конституционного права. На практике КС РФ может смешивать отдельные элементы. Их выделение условно и имеет целью более глубокое понимание процесса судебной защиты конституционных прав.

### 2.1. Объекты конституционных прав и их объектные пределы

В первую очередь нормативное содержание предполагает характеристику предметных пределов конституционных прав. Не случайно классификация конституционных прав по сфере общественных отношений является наиболее распространенной в юридической науке. Такая классификация находит подтверждение в последовательности статей второй главы КРФ: личные (ст. 20–29), политические (ст. 30–33), экономические (ст. 34–36), трудовые (ст. 37), социальные (ст. 38–41), экологические (ст. 42), культурные (ст. 43–44) и процессуальные права (ст. 46–54). Отнесение отдельного конституционного права к той или иной группе общественных отношений означает первичное установление его пределов.

Анализ объектов предполагает ответ на вопрос о том, что защищает конкретное конституционное право. Для этого необходимо определить конкретные блага (ценности) и выяснить,

под сферу защиты какого конституционного права они попадают. КС РФ может включить или исключить из гарантируемой КРФ сферы конкретные материальные или нематериальные блага. Признавая определенные блага в качестве находящихся за рамками нормативного содержания конституционного права, КС РФ тем самым закрепляет его пределы. В постановлении от 24 октября 2000 г. КС РФ исходит из возможности ограничения «прав и свобод человека и гражданина путем определения круга объектов»<sup>13</sup>. Аналогичным образом исключение из числа объектов конституционного права собственности возможно посредством изъятия или ограничения в гражданском обороте вещей согласно ст. 129 Гражданского кодекса РФ (ч. 1) от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ (в ред. от 27 июля 2010 г.)<sup>14</sup>.

### 2.2. Субъекты конституционных прав и их персональные пределы

Другим элементом конституционного права выступают их субъекты. Анализ субъектов предполагает ответ на вопрос о том, кого защищает и обязывает конкретное конституционное право. С одной стороны, нужно отличать носителей, т.е. тех лиц, которые управомочены пользоваться конституционными правами. С другой стороны, их контрсубъектами выступают адресаты, т.е. лица, обязанные соблюдать нормы о конституционных правах.

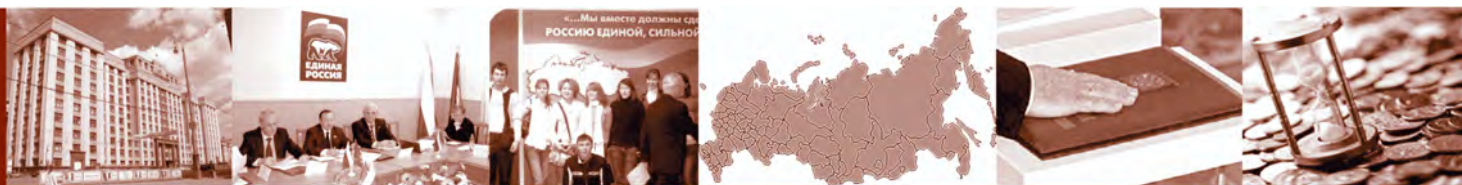
#### 2.2.1. Носители конституционных прав

Текст КРФ разграничивает человека и гражданина в качестве носителей прав. В первом случае для отличия прав человека указывается на «права каждого» (право на жизнь – ч. 1 ст. 20; право на свободу и личную неприкосновенность – ч. 1 ст. 22; право на неприкосновенность частной жизни – ч. 1 ст. 23; право на тайну корреспонденции – ч. 2 ст. 23 и др.), недопустимость ущемления права (неприкосновенность достоинства – ч. 1 ст. 21; неприкосновенность информации о частной жизни – ч. 1 ст. 24; неприкосновенность жилища – ст. 25 и др.). Выделение прав человека имеет практическое значение. Так, в постановлении от 17 февраля 1998 г. КС РФ признал недопустимым ограничение права на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22) и права на судебную защиту

(ст. 46) как принадлежащих любому человеку. По мнению КС РФ, с учетом употребления в этих статьях терминов «каждый» и «лицо» они «являются личными неотчуждаемыми правами человека, вне зависимости от наличия у него гражданства какого-либо государства, и, следовательно, должны гарантироваться иностранным гражданам и лицам без гражданства наравне с гражданами РФ»<sup>15</sup>.

Во втором случае КРФ к правам гражданина относит большинство политических прав, называя непосредственно в качестве их носителя гражданина Российской Федерации (право на собрание – ст. 31; право на участие в управлении делами государства – ч. 1 ст. 32; активное и пассивное избирательное право – ч. 2 ст. 32; право на доступ к государственной службе – ч. 4 ст. 32; право на обращение – ст. 33). К правам граждан отнесен и ряд личных, экономических и социальных конституционных прав (право возвращаться в Российскую Федерацию – ч. 2 ст. 27; право частной собственности на землю – ч. 1 ст. 36; право на предоставление бесплатного или за доступную плату жилища – ч. 3 ст. 40; право на квалифицированную медицинскую помощь – ч. 1 ст. 41; право на альтернативную гражданскую службу – ч. 3 ст. 59; право на недопустимость высылки за пределы Российской Федерации – ч. 1 ст. 61; право на иностранное и двойное гражданство – ч. 1 ст. 61).

Деление конституционных прав на индивидуальные и коллективные также выступает способом установления их персональных пределов. Указывая в качестве носителя конституционных прав только индивида, КРФ ограничивает возможность их реализации объединением. И, наоборот, некоторые конституционные нормы ясно отражают специфику рассматриваемого деления, например, гарантируется право граждан «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» (ст. 33). С теоретической же точки зрения конституционные права можно разделить на те, которые реализуются: 1) только индивидуально (право на жизнь – ч. 1 ст. 20; право на свободу и личную неприкосновенность – ч. 1 ст. 22; неприкосновен-





ность достоинства – ч. 1 ст. 21; право на неприкосновенность частной жизни – ч. 1 ст. 23; право наследования – ч. 4 ст. 35 и др.); 2) только коллективно (право на объединение – ст. 30; право на собрание – ст. 31); 3) обоими способами (свобода массовой информации – ч. 5 ст. 29; право частной собственности, в том числе на землю, – ч. 1 и ч. 3 ст. 36; право на тайну корреспонденции – ч. 2 ст. 23, и др.). Буквальный смысл норм КРФ не всегда позволяет точно определить носителя конституционного права. При условии расширительного или ограничительного толкования КС РФ соответствующих норм КРФ возможно уточнение персональных пределов конституционных прав. Согласно позиции КС РФ пассивное избирательное право (ч. 2 ст. 32) по своей правовой природе является индивидуальным, а не коллективным (постановления от 24 июня 1997 г. и от 25 апреля 2000 г.)<sup>16</sup>.

В плане установления носителя конституционных прав универсальное значение приобретает расширительное толкование КС РФ используемой ч. 4 ст. 125 КРФ категории «гражданин», обозначающей субъекта конституционной жалобы. Так, в постановлении от 24 октября 1996 г. КС РФ указал, что объединение граждан «вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав, в частности, самого объединения, в тех случаях, когда его деятельность связана с реализацией конституционных прав граждан, являющихся его членами (участниками, учредителями)»<sup>17</sup>. Следовательно, в целом объединения могут реализовывать конституционные права, если это связано с природой их деятельности. Наряду с общественными объединениями, КС РФ допустил возможность пользования правом на конституционную жалобу иностранными юридическими лицами<sup>18</sup>, иностранными гражданами<sup>19</sup> и лицами без гражданства<sup>20</sup>.

#### 2.2.2. Адресат конституционного права

Кроме собственно носителя, в качестве элемента нормативного содержания конституционных прав можно выделить их адресатов, т.е. лиц, обязанных соблюдать соответствующие конституционные нормы. Согласно буквальному смыслу в качестве адресатов норм КРФ определяются «органы го-

сударственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения» (ч. 2 ст. 15). Эту норму, которая распространяется на все институты конституционного права, необходимо считать общим правилом. Теоретически предписания о правах как части КРФ должны связывать всех этих субъектов, включая физических и юридических лиц. В то же время глава 2 КРФ среди субъектов, обязанных соблюдать конституционные права, называет только должностных лиц и органы публичной власти (ст. 18). Руководствуясь правилом *lex specialis*, следует предположить приоритет данной нормы над общей нормой ст. 15. Нужно учитывать и то, что ст. 18 касается непосредственного действия конституционных прав. Данное их свойство выступает определенной реакцией на прежний негативный опыт, когда конституционно закрепленные права рассматривались лишь в качестве «базы текущего законодательства» и вне законодательства как опосредующего звена не мыслились.

Также нужно учитывать исторический контекст принятия любой конституции. В момент закрепления конституционные права выполняли функцию защиты частной сферы индивидов от вмешательства государства. Соответственно, гарантированные КРФ права призваны в первую очередь урегулировать отношения «человек – публичная власть». В этом случае можно говорить о вертикальном эффекте конституционных прав, когда внизу этой вертикали располагается частное лицо, а вверху – орган публичной власти. Согласно буквальному тексту КРФ в качестве адресатов некоторых конституционных прав называются органы публичной власти (право на доступ к информации – ч. 1 ст. 24; свобода массовой информации – ч. 5 ст. 29; право частной собственности – ч. 1 ст. 35, право наследования – ч. 4 ст. 35, и др.).

Непосредственное регулирование нормами о конституционных правах отношений двух частных лиц представляется достаточно проблематичным. В этом случае принято говорить о горизонтальном эффекте (*horizontal effect*)<sup>21</sup> конституционных прав или их действии в отношении третьих лиц (*Drittwirkung*)<sup>22</sup>. Чаще всего такие го-

ризонтальные отношения конституционные нормы упорядочивают лишь опосредованно, т.е. через отраслевое законодательство (косвенный горизонтальный эффект). Тем не менее возможны исключения. К ним можно отнести норму ч. 1 и 2 ст. 37 КРФ о свободе труда и запрете принудительного труда, которая может оказать непосредственное воздействие на отношения, например, между администрацией образовательного учреждения и студентом в случае проведения обязательного субботника. В условиях неприменимости иного отраслевого законодательства суд общей юрисдикции, применяя в таком деле нормы КРФ, фактически признает прямой горизонтальный эффект конституционной свободы труда. В практике КС РФ также можно встретить случаи определения в качестве непосредственных адресатов конституционных прав частных лиц даже без конкретизации таких обязательств в развивающем законодательстве и подзаконных актах. В частности, в постановлении от 9 ноября 2009 г. №16-П, в котором оценивалась конституционность немотивированного исключения кандидата из списка избирательного объединения региональным отделением политической партии, констатируется обязанность такого общественного объединения соблюдать конституционные принципы правовой определенности, юридического равенства и соразмерности<sup>23</sup>. К прямому горизонтальному действию конституционных прав данное дело можно отнести только условно в связи с тем, что федеральный законодатель в качестве опосредующего звена предусмотрел обязанность политической партии в ее уставе определить основания и порядок ограничения пассивного избирательного права таких кандидатов. Вместе с тем и федеральный, и региональный законодатель, и сами политические партии не должным образом конкретизировали такие ограничения избирательных прав, что и было установлено КС РФ.

Интересный пример проблемы адресатов конституционных прав демонстрирует определение КС РФ от 9 ноября 2010 г. №1483-О-О, в котором была подтверждена конституционность исключения из числа адресатов конституционного права на обраче-





ния редакций средств массовой информации, включая Федеральное государственное учреждение «Редакция "Российской газеты"»<sup>24</sup>. В ст. 33 КРФ «закрепляется право граждан на обращение именно в государственные органы и органы местного самоуправления, т.е. к тем субъектам права, которые осуществляют функции публичной власти». Соответственно, вытекающая из ст. 33 КРФ конституционная обязанность по рассмотрению обращений граждан и даче по каждому из них ответа также возлагается только на перечисленные в данной статье субъекты в лице государственных органов и органов местного самоуправления. В то же время КС РФ не исключает возможность расширительного толкования круга адресатов конституционного права на обращение посредством установления соответствующей гарантии «по усмотрению законодателя в порядке дополнительного обеспечения прав и свобод человека и гражданина с учетом в том числе характера деятельности тех или иных организаций как имеющих публично-правовое значение и конкретных условий развития политико-правовой системы Российской Федерации». Именно таким усмотрением воспользовались некоторые региональные законодатели. Так, Закон Алтайского края от 29 декабря 2006 г. №152-ЗС (с изм. от 29 ноября 2010 г.) «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края» предусматривает в качестве дополнительного адресата обращений граждан краевые государственные унитарные предприятия, краевые государственные учреждения, муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения (ч. 3 ст. 1)<sup>25</sup>.

Одновременно расширение круга адресатов конституционных прав связано с опасностью стирания грани между публичным и частным правом. В конечном счете такая чрезмерная конституционализация частного права может вести к существенному сокращению автономии физических и юридических лиц, которая предопределяется целями построения в России правового демократического государства и закреплением свободы экономической деятельности как основы конституционного строя.

Такое излишнее обязывание с помощью конституционных прав субъектов частного права вызывает обоснованные возражения. В особом мнении судьи КС РФ А.Л. Кононова (постановление от 19 декабря 2005 г. №12-П) подчеркивается «тенденция чрезмерно широкого употребления термина «публичный» как оправдания вмешательства государства в свободу экономических и иных отношений, являющихся сферой личных интересов граждан и юридических лиц. Позиция, когда публичные мотивы оправдывают и покрывают любое произвольное ограничение принципов добровольности, диспозитивности и равенства отношений автономных субъектов, не только абсолютно размывает традиционные и естественные границы частноправового и публично-правового регулирования до их полного смешения, но и представляет несомненную угрозу для всех индивидуальных прав и свобод»<sup>26</sup>.

*2.3. Правомочия (объективная сторона) как элемент нормативного содержания конституционного права*

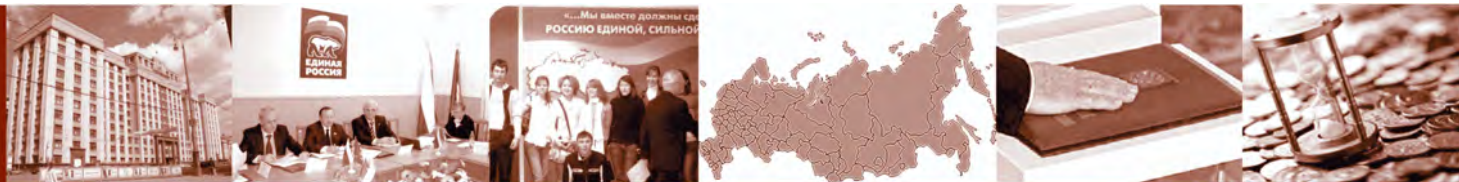
Поскольку конституционные права, как и любые другие субъективные права, означают вид и меру возможного поведения лица, распространенным способом установления их нормативного содержания является закрепление некоторых разновидностей возможного поведения лица (действия или бездействия) в определенной сфере. Такой элемент нормативного содержания конституционных прав можно обозначить как правомочия (объективную сторону). Его анализ предполагает ответ на вопрос о том, каким образом носитель может использовать конкретное конституционное право. Соответственно, учитывая невозможность абсолютной свободы человека, КС РФ может сужать или расширять сферу конституционных прав за счет отдельных правомочий.

В постановлении КС РФ от 04.04.1996 г. №9-П достаточно узко дается толкование конституционной свободы передвижения. По мнению КС РФ, «нормативное содержание названного конституционного права включает: 1) свободу передвижения каждого по территории Российской Федерации; 2) свободу выбора места пребывания; 3) свободу выбора

места жительства»<sup>27</sup>. Фактически из нормативного содержания данного конституционного права исключается возможность выезда из страны и въезда обратно, которая признается зарубежными органами конституционного контроля<sup>28</sup>.

Узкая интерпретация КС РФ норм КРФ может обусловить не только исключение некоторых правомочий из нормативной сферы конкретного конституционного права, но и отрицание иных общепризнанных прав (ч. 1 ст. 55). Так, в деле о запрете на выдачу родственникам тел погибших террористов КС РФ отказался признать в качестве конституционного права возможность быть похороненным (постановление от 28 июня 2007 г. №8-П)<sup>29</sup>. На этом фоне мнение судьи А.Л. Кононова по этому делу выглядит достаточно убедительными. В соответствии с ним «едва ли требует особого обоснования или даже письменного закрепления в законе право каждого человека быть похороненным достойным образом в соответствии с традициями и обычаями его рода. Это право, очевидно, и вытекает из человеческой природы как, может быть, никакое другое из естественных прав. Столь же естественно и бесспорно право каждого осуществить погребение родного и близкого ему человека, иметь возможность проявить свой моральный долг и человеческие чувства, проститься, скорбеть, оплакивать и поминать умершего, каким бы он ни был для общества и государства, иметь право на могилу, которая во всех цивилизациях представляет сакральную ценность и символ памяти». По сути же в данном деле большинство судей КС РФ исходили из позитивистского типа правопонимания, для которого свойственно игнорирование обычного права как неписанных юридических норм, а в результате возможность быть похороненным оказалась за рамками гарантии КРФ. Более обоснованным в данном случае было бы признание существования неписанного общепризнанного конституционного права быть похороненным, а уже затем разрешение вопроса о допустимости его ограничения.

В практике КС РФ нередко встречается и противоположная ситуация, когда элементом конституционного





права признается новое правомочие. Включая в состав конституционного права на судебную защиту дополнительное правомочие, КС РФ считает, что «необходимым элементом нормативного содержания данного конституционного права является пересмотр ошибочного судебного акта» (постановление от 17 марта 2010 г. №6-П)<sup>30</sup>. Фактически КС РФ, руководствуясь в данном случае открытым перечнем конституционных прав и существованием других общепризнанных прав (ч. 1 ст. 55), установил новое неписанное конституционное право. Так, еще в постановлении от 24 января 1997 г. №1-П КС РФ признал существование конституционного права на местное самоуправление, которое вытекает из норм КРФ, находящихся даже за рамками ее второй главы. Именно поэтому судья КС РФ Н.В. Витрук в своем особом мнении по данному делу подчеркнул, что КРФ не закрепляет право граждан на создание местного самоуправления<sup>31</sup>.

Таким образом, будучи явно закрепленным в тексте КРФ или подразумеваемо выявляемым в процессе официального толкования КС РФ, нормативное содержание конституционных прав предполагает установление защищаемой ими сферы посредством указания на объектные (материальные и нематериальные блага и ценности) и персональные пределы (управомоченные индивиды и объединения, а равно обязанные лица публичного и частного права), а также признание конституционных гарантий за определенными вариантами возможного поведения (правомочия в форме действия или бездействия).

<sup>1</sup> См.: Глушкова С.И. Права человека в России : учебное пособие. М., 2005; Головистикова А.Н. Права человека : учебник. М., 2006; Иванов Г.И. Права человека: учебное пособие для вузов / под ред. М.Ф. Чудакова М., 2006; Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: учебник / отв. ред. О.И. Тиунов. М., 2005; Лебедев В.А. Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России. М., 2005; Права человека : учебник / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2009. и др.

<sup>2</sup> См.: Calleros C.H. Case Analysis // Legal methods and writing. Boston, 1994. P. 89–115; Garner D.D. The continuing vitality of the case method in the twenty-first century // Brigham

Young University Education and Law Journal. 2000. P. 307–345; Kerr O. S. How to read a legal opinion. A guide for new law students // Green bag. 2007. Vol. 11, №1. P. 51–63.

<sup>3</sup> См.: Российская газета. 1993. 25 дек.; 2008. 31 дек.

<sup>4</sup> См.: Boeckenfoerde E.W. Schutzbereich, Eingriff, verfassungsimmanente Schranken // Der Staat. 2003. Bd. 42. S. 165; Kahl W. Vom weiten Schutzbereich zum engen Gewährleistungsgehalt. Kritik einer neuen Richtung der deutschen Grundrechtsdogmatik // Der Staat. 2004. Bd. 43. S. 167; Manssen G. Staatsrecht II. Grundrechte. Muenchen, 2005. S. 8; Pieroth B. Staatsrecht. 2. Grundrechte / B. Pieroth, B. Schlink. Heidelberg, 2009. S. 54; Schmidt R. Grundrechte sowie Grundzüge der Verfassungsbeschwerde. Grasberg bei Bremen, 2007. S. 46.

<sup>5</sup> См.: Hoefling W. Grundrechtstatbestand – Grundrechtsschranken – Grundrechtsschrankenschranken // Jura. 1994. S. 169–173; Kloepfer M. Grundrechtstatbestand und Grundrechtsschranken in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – dargestellt am Beispiel der Menschenwürde // Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz: Festgabe zum 25jährigen Bestehen des Bundesverfassungsgerichts / hrsg. Ch. Starck. Band II. Tubingen, 1976. S. 405–420; Sachs M. Verfassungsrecht. II. Grundrechte. Berlin, 2000. S. 95–103.

<sup>6</sup> См.: Alexy R. A theory of constitutional rights. Oxford, 2010. P. 179.

<sup>7</sup> Gerards J. The structure of fundamental rights and the European Court of human rights // J. Gerards, H. Senden // International Journal of Constitutional Law. 2009. Vol. 7. P. 619–620; Hart M. Conflating Scope of Right with Standard of Review: The Supreme Courts “Strict Scrutiny” of Congressional Efforts to Enforce the Fourteenth Amendment // Villanova Law Review. 2001. Vol. 46. P. 1091.

<sup>8</sup> Мошь Р. Энциклопедия государственных наук. М., СПб., 1868. С. 6.

<sup>9</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2010 г. №1435-О-О // Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. URL: «Консультант плюс».

<sup>10</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2000. №24. Ст. 2658.

<sup>11</sup> См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2006 г. №343-О // Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. URL: «Консультант плюс».

<sup>12</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2000. №50. Ст. 4943; 1996. №16. Ст. 1909.

<sup>13</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. №44. Ст. 4399.

<sup>14</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст. 3301; 2010. №31. Ст. 4163.

<sup>15</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. №9. Ст. 1142.

<sup>16</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 26. Ст. 3145; 2000. №19. Ст. 2102.

<sup>17</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. №45. Ст. 5202.

<sup>18</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 1999 г. №8-П // Собрание законодательства РФ. 1999 №21. Ст. 2669.

<sup>19</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 мая 1995 г. №4-П // Собрание законодательства РФ. 1995. №19. Ст. 1764.

<sup>20</sup> См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 1998 г. № 6-П // Собрание законодательства РФ. 1998. №9. Ст. 1142.

<sup>21</sup> См.: Gardbaum S. The «Horizontal Effect» of Constitutional Rights // Michigan Law Review. 2003. Vol. 102. P. 387–437; Philipson G. The Human Rights Act, «Horizontal Effect» and the Common Law: a Bang or a Whisper? // Modern Law Review. 1999. Vol. 62. P. 824–843; Taylor G. D. The horizontal effect of human rights provisions, the German model and its applicability to common-law jurisdictions // King’s College Law Journal. 2002. Vol. 13. P. 187–218; Tushnet M. The issue of state action/ horizontal effect in comparative constitutional law // International Journal of Constitutional Law. 2003. Vol. 1. P. 79–98.

<sup>22</sup> См.: Alkema E.A. The Third-Party Applicability or «Drittwirkung» of the European Convention on Human Rights // Protecting Human Rights: The European Dimension: Studies in Honour of Gérard J. Wiarda / eds. F. Matscher and H. Petzold. Koeln, Cologne, 1988. P. 33–45; Bleckmann A. Neue Aspekte der Drittwirkung der Grundrechte // Deutsches Verwaltungsblatt. 1988. S. 938–946; Erichsen, Hans-Uwe, Die Drittwirkung der Grundrechte // Jura. 1996. S. 527–533; Guckelberger A. Die Drittwirkung der Grundrechte // Juristische Schulung. 2003. S. 1151–1157; Lucke J. Die Drittwirkung der Grundrechte an Hand des Art. 19 Abs. 3 GG // Juristische Zeitung. 1999. S. 377–384.

<sup>23</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2009. №47. Ст. 5709.

<sup>24</sup> См.: Российская газета. 2010. 24 дек.

<sup>25</sup> См.: Алтайская правда. 2007. 18 янв.; 2010. 11 дек.

<sup>26</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. №3. Ст. 335.

<sup>27</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. №16. Ст. 1909.

<sup>28</sup> См.: Троицкая А.А. Пределы и ограничения основных прав личности: проблемы соотношения понятий // Вестник Московского университета. Сер. 11 : Право. 2007. №3. С. 103.

<sup>29</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. №27. Ст. 3346.

<sup>30</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. №14. Ст. 1733.

<sup>31</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1997. №5. Ст. 708.





*Екатерина Александровна Карачарова, ведущий специалист отдела финансирования государственной службы и отраслей социальной сферы комитета Администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике*

*В настоящее время в Российской Федерации происходит преобразование существующей бюджетно-страховой системы финансирования здравоохранения в страховую систему. Данные изменения обусловлены необходимостью решения проблем повышения качества предоставляемой медицинской помощи. В данной статье рассмотрены вопросы определения целесообразности данного перехода на основе анализа недостатков существующей системы финансирования здравоохранения.*

## РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Система финансирования здравоохранения – это форма организации финансовых ресурсов, направленных на функционирование и развитие сферы здравоохранения, с целью обеспечения населения гарантированными видами и объемами медицинской помощи.

Бюджетно-страховая система финансирования здравоохранения предполагает наличие двух источников финансового обеспечения оказания медицинской помощи:

1) средства бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;

2) средства обязательного медицинского страхования (ОМС).

Основы разделения полномочий по финансированию деятельности лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ) между органами власти всех уровней и системой ОМС содержатся в ежегодно формируемых на федеральном уровне программах государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи – документ, определяющий виды медицинской помощи, предоставляемой населению бесплатно, источники финансирования бесплатной медицинской помощи, нормативы объема медицинской помощи, финансовые затраты на единицу объема медицинской помощи, условия и порядок предоставления бес-

платной медицинской помощи, перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных средств, изделий медицинского назначения и расходных материалов, применяемых при оказании медицинской помощи в рамках программы, перечень учреждений здравоохранения, финансируемых за счет краевого бюджета, учреждений здравоохранения, работающих в системе ОМС<sup>1</sup>.

Финансовое обеспечение деятельности федеральных организаций здравоохранения является расходным обязательством Российской Федерации.

Финансовое обеспечение деятельности региональных организаций здравоохранения, находящихся в ведении субъектов Федерации, является расходным обязательством этих субъектов.

За счет средств обязательного медицинского страхования в соответствии с базовой программой обязательного медицинского страхования предоставляется первичная медико-санитарная, неотложная и специализированная медицинская помощь, предусматривающая в том числе обеспечение необходимыми лекарственными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации при инфекционных и паразитарных заболеваниях (за исключением заболеваний, передаваемых половым путем, туберкулеза, ВИЧ-инфекции и синдрома приобретенного иммунодефицита), при новообразованиях, болезнях эндокринной системы, расстройствах питания и нарушениях обмена веществ, болезнях нервной системы,

болезнях крови, кроветворных органов и отдельных нарушениях, вовлекающих иммунный механизм, болезнях глаза и его придаточного аппарата, болезнях уха и сосцевидного отростка, болезнях системы кровообращения, органов дыхания, пищеварения, мочеполовой системы, болезнях кожи и подкожной клетчатки, болезнях костно-мышечной системы и соединительной ткани, при травмах, отравлениях и некоторых других последствиях воздействия внешних причин, при врожденных anomalies (пороках развития), деформациях и хромосомных нарушениях, а также при беременности, родах, в послеродовой период и при абортах.

Финансовое обеспечение медицинской помощи за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации, муниципального бюджета определено Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

Источники финансирования статей расходов по видам медицинской помощи представлены в таблице 1.

Бюджетно-страховая система финансирования здравоохранения в Российской Федерации имеет следующие недостатки:

1) структурные элементы управления источниками финансирования здравоохранения лишены основных функций, характерных для страховых принципов финансирования здравоохранения. Наличие многоканального





механизма поступления и распределения финансовых ресурсов значительно усложняет деятельность исследуемой системы и снижает прозрачность финансовых потоков;

2) в ходе перераспределения полномочий последних лет сложилась ситуация, при которой все больший объем полномочий, связанных с обеспечением реализации конституционного права граждан на медицинскую помощь, переходит на муниципальный уровень. Полномочия субъектов Федерации в этой части стали минимальными и по сути сводятся к обеспечению деятельности и контролю за медицинскими организациями регионального подчинения. Местные органы власти, наоборот, наделены полномочиями с избытком в данной сфере, но не обеспечены достаточным финансированием. Причиной подобной ситуации является отсутствие четко продуманной и экономически обоснованной системы перераспределения полномочий в социальной сфере, основным критерием которой должны быть исключительно интересы граждан, а сами полномочия должны быть закреплены за тем уровнем власти, который обладает наибольшими финансовыми, организационными, контрольными и иными возможностями (ресурсами) для их исполнения;

3) существует директивное планирование, основанное на усредненных нормативах использования койко-места (условных посещений поликлиники), а не на стоимости лечения;

4) рост платных медицинских услуг, который свидетельствует, во-первых, о нарастающих масштабах неудовлетворенной потребности в бесплатной медицинской помощи, во-вторых, об утрате контроля за соблюдением государственных гарантий;

5) система оплаты труда не стимулирует врачей к наращиванию объемов оказываемой медицинской помощи и повышению качества оказываемых медицинских услуг;

6) отсутствие законодательно закрепленного порядка определения потребности в финансовых ресурсах на страховании неработающего населения<sup>2</sup>;

7) отсутствие права у граждан Российской Федерации свободно выбирать медицинскую организацию (учреждение) и врача для получения медицинской помощи и услуг, что послужило бы стимулом реального повышения качества за счет экономического механизма;

Таблица 1  
Источники финансирования статей расходов по видам медицинской помощи

Виды медицинской помощи	ОМС	Консолидированный бюджет субъекта РФ
Скорая		все статьи расходов
Амбулаторно-поликлиническая	– оплата труда; – начисления на оплату труда; – медикаменты; – мягкий инвентарь; – продукты питания	– содержание зданий, сооружений, оборудования; – транспортные услуги; – связь; – коммунальные услуги; – хозяйственные расходы; – прочие расходы
Стационарная	– оплата труда; – начисления на оплату труда; – медикаменты; – мягкий инвентарь; – продукты питания	– содержание зданий, сооружений, оборудования; – транспортные услуги; – связь; – коммунальные услуги; – хозяйственные расходы; – прочие расходы
Диагностика и профилактика	– оплата труда; – начисления на оплату труда; – медикаменты; – мягкий инвентарь; – продукты питания	– содержание зданий, сооружений, оборудования; – транспортные услуги; – связь; – коммунальные услуги; – хозяйственные расходы; – прочие расходы
Специализированная (в т.ч. санитарно-авиационная)		все статьи расходов
Первичная медико-санитарная		все статьи расходов

8) отсутствует конкурентоспособность в реализации рыночного потенциала учреждений сферы услуг здравоохранения;

9) наличие значительного дефицита финансовых ресурсов данной системы.

**Недостатки существующей системы финансирования здравоохранения доказывают необходимость окончательного перехода на одноканальную систему финансирования здравоохранения в Российской Федерации.**

В связи с этим был принят Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»<sup>3</sup>, который предполагает переход на страховую систему финансирования здравоохранения по полному тарифу с 2013 г.

Особенности данного закона:

1) полная централизация взносов на ОМС работающего и неработающего населения в Федеральном фонде обязательного медицинского страхования;

2) выравнивание финансового обеспечения территориальных программ ОМС на уровне единого подушевого норматива затрат;

3) единый норматив затрат на страхование неработающего населения;

4) унификация методов оплаты медицинской помощи;

5) передача полномочий по организации медицинской помощи на территории муниципальных образований на уровень субъекта Российской Федерации;

6) пациент становится главным элементом системы обязательного медицинского страхования;

7) развитие конкуренции.

Данный закон предусматривает увеличение страховых взносов на работающее население с 3,1 до 5,1%, которые послужат дополнительными вливаниями в систему здравоохранения.

Размер и порядок расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения устанавливаются федеральным законом. Годовой объем бюджетных ассигнований, предусмотренных бюджетом субъекта Федерации на обязательное медицинское страхование неработающего населения, не может быть меньше произведения численности неработающих застрахованных лиц на 1 апреля года, предшествующего очередному, в субъекте Федерации и тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего





Таблица 2

**Источники финансирования статей расходов по видам медицинской помощи**

Виды медицинской помощи	ОМС	Консолидированный бюджет субъекта РФ
Скорая	с 2013 г. все статьи расходов, кроме приобретения оборудования стоимостью свыше 100 тыс. руб.	до 2013 г. все статьи расходов, приобретение оборудования стоимостью свыше 100 тыс. руб.
Амбулаторно-поликлиническая	все статьи расходов, кроме приобретения оборудования стоимостью свыше 100 тыс. руб. (с 2013 г.)	приобретение оборудования стоимостью свыше 100 тыс. руб. (с 2013 г.)
Стационарная	все статьи расходов, кроме приобретения оборудования стоимостью свыше 100 тыс. руб. (с 2013 г.)	приобретение оборудования стоимостью свыше 100 тыс. руб. (с 2013 г.)
Диагностика и профилактика	все статьи расходов, кроме приобретения оборудования стоимостью свыше 100 тыс. руб. (с 2013 г.)	приобретение оборудования стоимостью свыше 100 тыс. руб. (с 2013 г.)
Специализированная (в т.ч. санитарно-авиационная), за исключением высокотехнологичной медицинской помощью	все статьи расходов, кроме приобретения оборудования стоимостью свыше 100 тыс. руб. (с 2013 г.)	приобретение оборудования стоимостью свыше 100 тыс. руб. (с 2013 г.)
Высокотехнологичная медицинская помощь	с 2015 г. все статьи расходов	до 2015 г. все статьи расходов
Первичная медико-санитарная	все статьи расходов, кроме приобретения оборудования стоимостью свыше 100 тыс. руб. (с 2013 г.)	приобретение оборудования стоимостью свыше 100 тыс. руб. (с 2013 г.)

населения, установленного федеральным законом.

Структура тарифа на оплату медицинской помощи включает в себя все статьи расходов: на заработную плату, начисления на оплату труда, прочие выплаты, приобретение лекарственных средств, расходных материалов, продуктов питания, мягкого инвентаря, медицинского инструментария, реактивов и химикатов, прочих материальных запасов, расходы на оплату стоимости лабораторных и инструментальных исследований, проводимых в других учреждениях (при отсутствии в медицинской организации лаборатории и диагностического оборудования), организации питания (при отсутствии организованного питания в медицинской организации), расходы на оплату услуг связи, транспортных услуг, коммунальных услуг, работ и услуг по содержанию имущества, расходы на арендную плату за пользование имуществом, оплату программного обеспечения и прочих услуг, социальное обеспечение работников медицинских организаций, установленное законодательством Российской Федерации, прочие расходы, расходы на приобретение оборудования стоимостью до ста тысяч рублей за единицу.

Тарифы на оплату медицинской помощи в одной медицинской организации являются едиными для всех страховых медицинских организаций, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, оплачивающих медицинскую помощь в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования.

**Переход на страховую систему финансирования здравоохранения направлен на создание конкурентного рынка медицинских услуг и расширение возможностей выбора медицинской организации и врача пациентами.** Любой гражданин Российской Федерации имеет право на выбор медицинского учреждения и врача, если позволяют кадровые возможности больницы. А за каждого пациента, соответственно, начисляются денежные средства, которые больница получает за его лечение. Поэтому каждый главврач заинтересован в расширении клиентской базы, для этого необходимо создать максимально удобные условия для больных и оказывать качественную медицинскую помощь. Медицинскими в сфере обязательного медицинского страхования являются организации, имеющие право на осуществление медицинской

деятельности и включенные в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования:

1) организации любой предусмотренной законодательством Российской Федерации организационно-правовой формы;

2) индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной медицинской практикой<sup>4</sup>.

Источники финансирования статей расходов по видам медицинской помощи в соответствии с федеральным законом представлены в таблице 2.

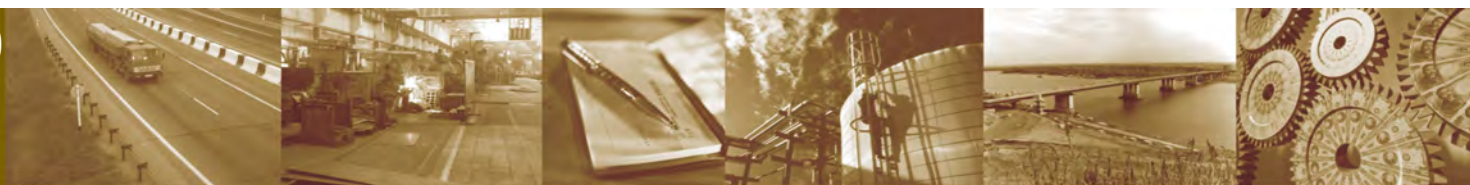
В связи с принятием закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» возникают риски быстрого выравнивания финансового обеспечения территориальных программ ОМС. Резкое уменьшение финансового обеспечения программы ОМС в богатых регионах может привести к выстраиванию параллельной к ОМС системы дофинансирования учреждений и росту замещения платными услугами. В относительно бедных регионах возникнет проблема освоения дополнительных средств. Медицинские учреждения в этих регионах будут искусственно «упрощать» структуру своих работ, пациенты с более сложными заболеваниями будут направляться в другие регионы, но с получением там помощи будут проблемы. Другая проблема страховой системы финансирования здравоохранения – узкая финансовая база. При плохой экономической конъюнктуре размеры собираемых взносов могут сократиться, и в модели ОМС будет аккумулироваться недостаточно средств для оплаты медицинской помощи, гарантируемой программой ОМС. Поэтому необходимо доскональное и всестороннее рассмотрение вопроса перехода на преимущественно одноканальное финансирование здравоохранения.

<sup>1</sup> О Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2011 год : Постановление Правительства РФ от 4 октября 2010г. №782 // Российская газета. 2010. №231. 13 окт.

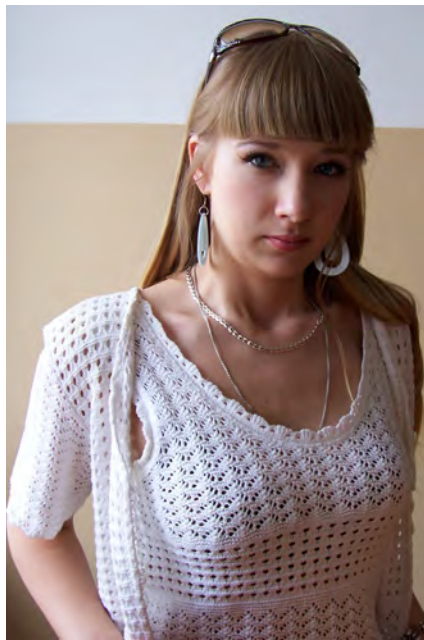
<sup>2</sup> Управление региональными и муниципальными финансами : учебное пособие для работников муниципальных финансовых органов. СПб., 2008. 285 с.

<sup>3</sup> Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. №326-ФЗ // Российская газета. 2010. 3 дек.

<sup>4</sup> Там же.







Марина Анатольевна Тайлашева, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

Василина Изоревна Гормаиш, студентка 4-го курса Международного института экономики, менеджмента и информационных систем ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет»

*Переход российской экономики на рыночные отношения потребовал переосмысления роли и места учета и планирования в системе государственного регулирования и управления. Исключение централизованного управления повлекло за собой неисполнение государством обязательств по бюджетным ассигнованиям и государственным закупкам. Между тем многолетний мировой опыт управления экономикой демонстрирует гармоничное сочетание механизмов рыночного саморегулирования и государственного регулирования, одним из распространенных методов которого является бюджетирование, ориентированное на результат.*

## СИСТЕМА БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ, В РЕФОРМИРОВАНИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ: УЧЕТНО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Суть бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), – распределение бюджетных средств и их реализация с учетом и прямой зависимостью от достижения конкретных результатов в соответствии со среднесрочным приоритетом социально-экономической политики, т.е. смещение акцентов бюджетного процесса от «управления затратами» на «управление результатами».

В отличие от ранее существовавшей «затратной модели», во главу угла ставится не просто правильный учет расходования бюджетных ресурсов, а достижение запланированных результатов деятельности. И модель БОР создает для этого необходимые условия:

- предоставляет определенную свободу действий органам власти по распоряжению ресурсами;
- увеличивает временной горизонт планового периода;
- ответственность смещается с целевого использования средств на достижение запланированных результатов.

В России система БОР начала использоваться с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004 г. На практике необходимость и целесообразность

внедрения БОР объясняется наличием ряда определенных ситуаций:

- традиционные методы повышения эффективности бюджетных расходов (например открытые конкурсы) практически исчерпаны;
- при бюджетном кризисе необходимы радикальные меры по сокращению расходов, но при условии неснижения уровня качества оказания бюджетных услуг.

В настоящее время для регионов и муниципальных образований внедрение БОР носит не обязательный, а рекомендательный характер.

В целях стимулирования проведения бюджетных реформ в Алтайском крае разработана и представлена вместе с заявкой для участия в конкурсе Концепция реформирования региональных финансов.

По результатам отбора субъектов край вошел в число победителей конкурса на получение субсидий.

**Одним из наиболее важных направлений реформирования региональных финансов является повышение качества государственных услуг.** Постановлением Администрации Алтайского края утвержден перечень государственных услуг в сфере образования, культуры, здравоохранения и социальной политики, предоставляемых

населению за счет средств краевого бюджета. Важно, что для каждой услуги определены показатели количественной оценки потребности в ней, а также индикаторы качества результата услуги.

Более 50% расходов краевого бюджета, направляемых на предоставление государственных услуг, охвачено стандартами качества, в частности в сфере здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты. Расходы в сфере образования стандартизированы на 89%, в сфере культуры – на 74%, в сфере здравоохранения – на 52%, в сфере социального обслуживания населения – на 100%.

Таким образом, внедрение БОР в Алтайском крае позволило создать механизм, способствующий улучшению качества предоставляемых государственных услуг. К тому же край был признан победителем второго конкурса регионов. Он получил софинансирование из федерального бюджета на реализацию предоставленных проектов.

Одним из самых сложных методов в практике внедрения БОР является оценка стоимости услуг и программ. Как показывает практика, несовершенная система учета, существующая в бюджетных учреждениях, затрудняет расчеты стоимости услуг и программ для перехода к БОР. Главная проблема





Таблица 1

**Пример идентификации результатов в рамках программных мероприятий, финансируемых из бюджета**

Приоритетная задача	Мероприятия	Прямые результаты	Конечные результаты	Общие результаты
Ремонт заасфальтированных дорог	Активизация деятельности ремонтных служб, расширение или обновление автомобильного парка	Увеличение площади заасфальтированных дорог	Сокращение количества жалоб на качество дорог, сокращение аварийности на дорогах	Сокращение обращений в медицинские учреждения в связи с автомобильными авариями
Охрана окружающей среды	Регулярная уборка мусора, расширение парка мусороуборочных машин	Увеличение количества выездов мусороуборочных машин в неделю на одну площадку	Сокращение заболеваемости инфекционными заболеваниями, вызванными антисанитарными условиями	Повышение привлекательности населенного пункта
Повышение качества школьного образования	Компьютеризация школьных классов	Широкое использование компьютерных программ при изучении дисциплин	Увеличение процента выпускников, поступивших в вузы в первый год после окончания школы	Снижение безработицы за счет повышения квалификации местных трудовых ресурсов

Таблица 2

**Результаты анкетирования сотрудников региональных и местных администраций, принявших участие в конференции «Перспективы и ограничения внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, на региональном и местном уровнях»**

Регион / муниципалитет	Формализовано ли составление докладов о результатах и основных направлениях деятельности?	Формализовано ли составление ведомственных целевых программ?	Формализовано ли составление региональных (муниципальных) целевых программ?	Продуманы ли показатели результативности?	Увязаны ли показатели результативности с целями и задачами программ социально-экономического развития?	Есть ли примеры формирования затрат бюджетных учреждений на основе показателей результативности?
г. Великий Новгород	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет
г. Калининград	Не совсем	Да	Не совсем	Нет	Не совсем	Нет
г. Пермь	Нет	Не совсем	Да	Не совсем	Не совсем	Ведется работа
г. Тюмень	Не совсем	Не совсем	Не совсем	Не совсем	Нет	Нет
Алтайский край	Нет	Да	Да	Нет	Нет	Ведется работа
Новосибирская область	Не совсем	Не совсем	Да	Не совсем	Не совсем	Ведется работа
Омская область	Да	Да	Да	Не совсем	Да	Нет
Псковская область	Не совсем	Не совсем	Да	–	–	Да
Республика Марий Эл	Да	Да	Да	Да	Да	Ведется работа
Республика Татарстан	Да	Не совсем	Да	Не совсем	Не совсем	Ведется работа
Ставропольский край	Да	Да	Да	Да	Не совсем	Нет
Тверская область	Да	Да	Да	Да	Не совсем	Да
Томская область	Да	Да	Да	Да	Да	Ведется работа
Чувашская Республика	Да	Да	Да	Да	Да	Ведется работа
Ярославская область	Нет	Не совсем	Не совсем	Не совсем	Нет	Ведется работа

ма заключается в отсутствии системы раздельного учета стоимости отдельных услуг. Учет затрат осуществляется не по услугам, а по статьям расходов. Данная проблема отчасти решена в новом Едином плане счетов бухгалтерского учета для государственных и муниципальных органов власти и учреждений от 01.12.2010 г. №157н, где предлагается раздельный учет затрат:

- по экономическим элементам;
- статьям калькуляции;
- способу включения в себестоимость;
- связи с технико-экономическими факторами.

Единый план позволяет оптимизировать степень полезности учетных данных для целей управления при допустимом уровне трудоемкости учетных процедур.

**Следующей проблемой является отсутствие общественно значимого содер-**

**жания понятия «конечный результат» в каждом конкретном случае.** Только конкретизировав понятие «результат» в натуральном виде и необходимые условия его получения, можно будет в каждом конкретном случае получить ответ на вопрос: «На что именно надо ориентировать бюджетирование?». Необходимо проводить идентификацию результатов в рамках программных мероприятий, с выделением прямых, конечных и общих результатов (табл. 1).

Оценка эффективности использования бюджетных средств может производиться по каждой бюджетной услуге индексным статистическим методом с определением уровней существенности:

- высокий уровень эффективности (эффективность более 110%).
- приемлемый уровень эффективности (эффективность от 95 до 110%).

– низкий уровень эффективности (эффективность от 95 до 80%).

– критический уровень эффективности (эффективность менее 80%).

Два последних уровня свидетельствуют о неэффективном использовании бюджетных средств.

Сотрудникам региональных и местных органов власти на общероссийской конференции было предложено заполнить анкету с вопросами о степени разработанности процедур, связанных с БОР, в их регионах и муниципалитетах. Было заполнено 17 анкет, которые отражали информацию по 11 регионам и 4 муниципалитетам (табл. 2).

Исходя из оценки уровня эффективности, затратности и результативности использования бюджетных средств, делается вывод об обоснованности увеличения бюджетных расходов.





Константин Васильевич Гордеев, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук



*Исполнение органами государственной власти и местного самоуправления задач и полномочий, закрепленных за ними законодательством, 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 бюджетной сферы составляют именно бюджетные учреждения, финансовой основой деятельности которых является бюджетная смета.*

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СВОЙСТВА БЮДЖЕТНОЙ СМЕТЫ

Теория институциональной экономики ориентирована на изучение формальных и неформальных норм, структурирующих взаимодействия между индивидами в разных сферах повседневной активности.

Г. Спенсер, первым в социологии применивший термин «социальный институт», определил его как устойчивую структуру социальных действий, обеспечивающую функционирование и стабильность общества<sup>1</sup>.

В социологической теории накоплено значительное количество трактовок понятия социального института. Систематизируя взгляды на данное явление, следует отметить, что социальный институт представляет собой<sup>2</sup>:

- ролевую систему, в которую включены нормы и статусы;
- совокупность обычаев, традиций и правил поведения;
- обособленный комплекс социальных действий;
- формальную и неформальную организацию;
- совокупность норм и учреждений, регулирующих определенную сферу общественных отношений.

Обобщение материалов позволяет выделить общие признаки социального института, формирующегося в процессе институционализации социального явления:

- цель и социально значимые функции, интегрирующие его в социальную

систему и обеспечивающие его участие в процессе интеграции последней;

- определенный круг субъектов (учреждений, институтов), вступающих в процессе деятельности в отношения, приобретающие устойчивый характер, а также участвующих в формировании инфраструктуры института;

- нормативно обусловленные социальные роли и статусы, представленные в структуре института.

Данные признаки у ряда институтов, в частности формальных, фиксируются четко и в полном объеме.

Классификация социальных институтов в зависимости от способа вовлечения людей в процесс социального конструирования иерархий позволяет выделить два типа институтов:

- институты-субъекты – организации различного типа и масштаба;
- институты-механизмы – устойчивые ценностно-нормативные комплексы, регулирующие различные сферы жизнедеятельности членов общества<sup>3</sup>.

А.Н. Нестеренко определяет институты как формальные и неформальные правила взаимодействия между людьми, а под организациями понимает любые формальные и неформальные объединения людей – коммерческие фирмы, политические партии, общественные организации и т.д. Организация и институт образуют устойчивое единство, поскольку члены орга-

низации заинтересованы в сохранении института. Наличие института позволяет им максимизировать полезность совместной деятельности<sup>4</sup>.

Рассматривая государственное или муниципальное учреждение как формальный социальный институт, можно отметить следующие его характерные черты:

- текущая деятельность учреждений подчинена определенному перечню функциональных целей, утвержденных учредителями государственных или муниципальных учреждений – публично-правовым образованием;
- структуре учреждения присуща рациональность, поскольку в основе его формирования и деятельности находится принцип целесообразности, сознательного движения к определенной цели;
- безличность, так как для целей функционирования учреждения безразличны индивидуальные личностные особенности его сотрудников;
- в процессе деятельности предусматриваются и регулируются только служебные отношения;
- учреждение обладает административным персоналом, ответственным за поддержание его устойчивости, координацию взаимодействий и эффективность деятельности.

На наш взгляд, в рамках институционального подхода бюджетная смета выступает как институт-механизм.





Свое суждение мы основываем на следующих положениях:

а) как финансовый документ, смета достаточно давно используется и прошла несколько этапов своего развития, аккумулируя в себе в настоящее время лишь бюджетные доходы и расходы (в данном случае мы не рассматриваем сметы доходов и расходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности);

б) порядок составления, утверждения и ведения бюджетных смет, согласно положениям Бюджетного кодекса РФ, должен быть формализован и утвержден соответствующим главным распорядителем бюджетных средств. А значит, определены правила взаимодействия различных иерархических уровней системы, что повышает устойчивость системы «финансовый орган – главный распорядитель бюджетных средств – учреждение»;

в) бюджетная смета формируется на основе комплекса ограничений, нормативов и целевых установок, которые определяют объем прав учреждения на принятие бюджетных обязательств.

**Взаимодействия субъектов в социальном пространстве бюджетной системы можно представить как сеть коммуникативных потоков. Упорядочение потоков информации, циркулирующей между различными уровнями системы «финансовый орган – главный распорядитель бюджетных средств – учреждение», является одним из решающих условий ее успешного функционирования.**

Взаимодействия, с одной стороны, опосредуются объективными, т.е. существующими вне субъекта, факторами (организационной и функциональной структурой учреждений, системой ограничений и предписаний бюджетного законодательства и т.д.), а с другой – отражают различия в жизненных ситуациях людей (положение индивида по отношению к ресурсам, ценностные ориентации, оценка условий жизни, дифференциация социальных ролей и статусов и т.д.).

В рамках функционирования системы бюджетных учреждений точки взаимодействия определяют уровни составления и консолидации финансовых планов – составления сводных бюджетных смет.

При постановке плановых целей происходит обмен информацией между финансовым органом, главными распорядителями бюджетных смет, учреждениями как сверху вниз, так и снизу вверх. Налаженная процедура формирования, утверждения и ведения бюджетных смет позволяет наиболее эффективно свести цели и задачи главного распорядителя бюджетных средств – органа государственной власти, уполномоченного на осуществление государственной политики в определенной сфере, и оперативные цели, которые формулируются на уровне бюджетного учреждения.

Основой всех этапов бюджетного процесса является регламент – управленческий документ, содержащий описание формализованных процедур составления, согласования, исполнения, анализа и контроля финансовых документов. В нашем случае это Порядок составления, утверждения и ведения бюджетных смет. Рассмотрение данного управленческого документа с позиций институциональной теории позволяет выделить в качестве его важнейшей характеристики социальное содержание, определяющее систему социальных отношений и деятельности в организациях различного масштаба. Именно от институционального содержания Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет, разрабатываемого и утверждаемого главными распорядителями бюджетных смет, зависит решение таких социальных задач, как совершенствование взаимоотношений в коллективе, понимание целей и перспектив развития бюджетного учреждения, воспитание чувства ответственности и дисциплины исполнителей, достижение эффективной и адекватной деловой коммуникации, стимулирование активности работников.

**Основываясь на изложенных интеграционно-институциональных свойствах бюджетных смет, можно выделить основные проблемы, возникающие в процессе их формирования, утверждения и ведения.** Данные проблемы можно условно объединить в следующие группы:

- а) коммуникативного характера;
- б) организационного характера;
- в) методического характера.

Проблемы первой группы были связаны с возникновением конфликтных ситуаций в связи с ограничением круга полномочий руководителей бюджетных учреждений. Кроме ограничений, установленных бюджетным законодательством, любое учреждение функционирует в рамках комплекса требований и установок, определенных главным распорядителем бюджетных средств.

Трудности организационного характера выражаются в дефиците квалифицированных кадров в бюджетной сфере. Кроме того, современные условия реформирования бюджетного процесса требуют создания действенной системы внутреннего контроля за эффективным и целевым расходованием бюджетных средств.

Проблемы методологического характера проявляются в отсутствии достаточного опыта разработки нормативных документов на уровне главных распорядителей бюджетных средств в силу длительного существования централизованной системы бюджетного регулирования.

<sup>1</sup> Андреев Ю.П. Категория «социальный институт» // Философские науки. 1984. №1. С. 134–137.

<sup>2</sup> Добренко В.И., Кравченко А.И. Социология. : в 3 т. Т. 3 : Социальные институты и процессы. М., 2000.

<sup>3</sup> Гидденс Э. Социология / науч. ред. В.А. Ядов ; общ. ред. Л.С. Гурьева, Л.Н. Посилевич. М., 1999.

<sup>4</sup> Нестеренко А.Н. Экономика и институциональная теория : монография / отв. ред. акад. Л.И. Абалкин. М., 2002.







Светлана Петровна Балашова, старший преподаватель кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

*Возможность успешного решения социально-экономических задач, а соответственно, устойчивого развития муниципальных образований можно достичь через развитие предпринимательского сектора на основе объединения материальных и нематериальных ресурсов в рамках муниципально-частного партнерства для реализации приоритетных муниципальных проектов.*

## МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ФОРМА ИНВЕСТИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

В современной России значительное число проблем, с которыми сталкиваются органы государственной власти и местного самоуправления, не могут быть решены исключительно за счет бюджетов соответствующих уровней. Устойчивое социально-экономическое развитие муниципальных образований всегда требует привлечения инвестиций. В связи с этим особую актуальность сегодня приобретает взаимодействие государственного и частного секторов при решении социально-экономических задач развития региона или муниципального образования.

В обществе практически уже сложилось понимание, что без государственно-частного и муниципально-частного партнерства – различных форм взаимодействия власти и бизнеса – невозможно развитие современного инновационного предпринимательства, преодоление современных кризисных явлений в экономике и обеспечение долгосрочного устойчивого развития территорий<sup>1</sup>.

На сегодняшний день в России государственно-частное партнерство (ГЧП) только начинает внедряться. Сейчас закладываются правовые основы партнерства: экономические, управленческие и социальные. Необходимо отметить, что конкретного определения термина государственно-частного партнерства в России сейчас не существует, точнее, оно не закреплено законодательно, как не существует и единого и системного понимания явления на государственном уровне. Наиболее об-

щее определение дано этому явлению В.Г. Варнавским: «Государственно-частное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР вплоть до сферы услуг»<sup>2</sup>.

Можно выделить следующие характерные черты ГЧП:

- 1) удовлетворяет потребности общественного сектора, используя или заимствуя ресурсы частного сектора;
- 2) поддерживает государственные полномочия и функции, предоставляя при этом услуги совместно с частным сектором;
- 3) состоит из двух или более сторон, работающих ради достижения совместных целей. Участниками ГЧП могут быть: местные и государственные органы власти, коммерческие предприятия и некоммерческие организации (например, местные сообщества, клубы услуг, организации социального обслуживания или объединения по интересам);
- 4) участники партнерства разделяют полномочия и ответственность, функционируют на равных, совместно затрачивают время и ресурсы, разделяют инвестиции, риски и выгоды, поддерживают отношения в течение определенного срока, имеют четкое соглашение, контракт или иной правоустанавливающий документ<sup>3</sup>.

Формирование ГЧП в различных формах объективно обусловлено необходимостью совместными усилиями

государства и бизнеса реализовывать проекты в рамках стратегий социально-экономического развития территории, крупных инновационных проектов в научно-технической сфере, проектов на обслуживание жилищного фонда и обеспечение жилого сектора тепло- и водоснабжением в ЖКХ. Проекты ГЧП – это особый вид сотрудничества государственного и частного секторов с целью реализации долгосрочных инвестиционных проектов. Обобщающим критерием оценки участия ГЧП в реализации указанных проектов является качество жизни населения, эффективность которого определяется как интегральная и структурированная характеристика, содержащая совокупность экономических, социальных, экологических критериев (рис. 1).

В партнерские отношения, наряду с государственными органами власти, могут вступать органы местного самоуправления. Такое партнерство может широко использоваться в качестве инструмента местного социально-экономического развития на уровне муниципальных образований. В России крайне маленький опыт эффективного государственно-частного партнерства. Основная сфера применения ГЧП – это проекты в области либо формирования и управления социальной, транспортной инфраструктурой, либо оказания услуг, которые по финансовым или политическим причинам не может взять на себя власть.

подавляющее большинство примеров реализации ГЧП лежит в плоскости



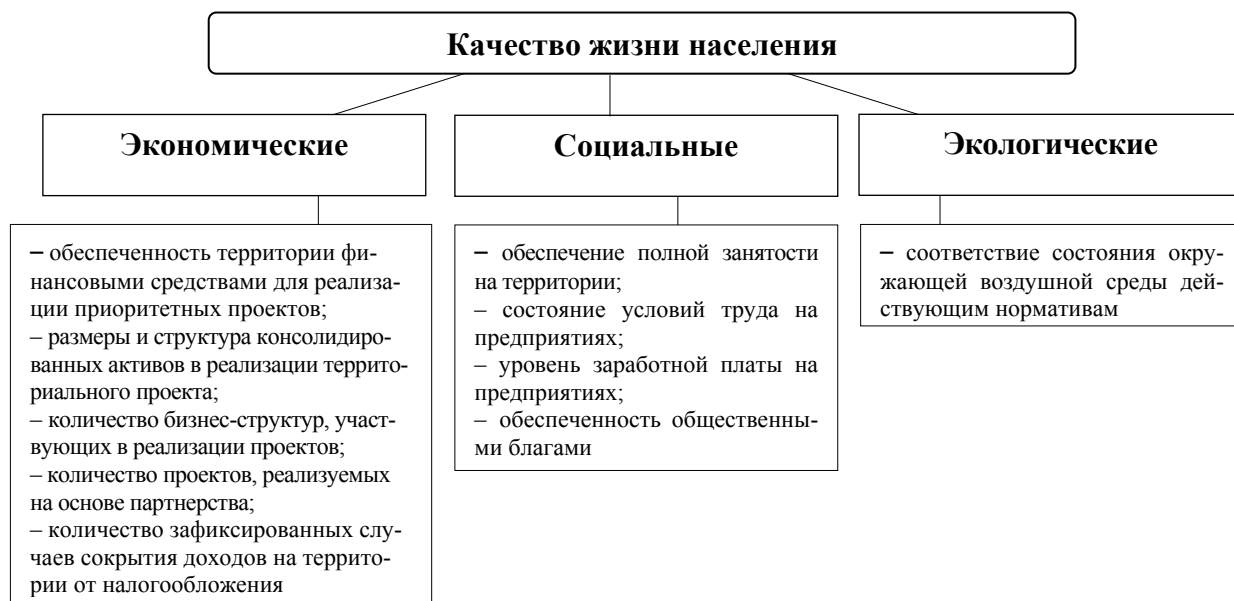


Рис. 1. Критерии оценки эффективности участия государственно-частного партнерства в развитии территории

жизнеобеспечения населения муниципальных образований. Это означает, что правовое поле, в котором реализуются проекты партнерства, в основном формируется не на федеральном уровне, а на уровне местного самоуправления, что создает предпосылки формирования ряда объективных и субъективных причин замедления развития ГЧП в Российской Федерации<sup>4</sup>.

В то же время частный сектор накопил немало опыта и средств, которые он мог бы использовать для решения приоритетных муниципальных проектов. В этой связи привлечение бизнеса в рамках механизмов партнерства видится весьма перспективной формой решения задач социально-экономического развития муниципального образования. Кроме того, это повышает вероятность привлечения иностранных инвестиций к реализации на местном уровне приносящих гарантированную прибыль инфраструктурных проектов и проектов по благоустройству территорий.

Потенциальные выгоды использования формы муниципально-частного партнерства (МЧП) могут складываться из того, что данный формат взаимоотношений бизнеса и власти на территории может обеспечить:

- большую эффективность, а также экономию времени при реализации проектов и осуществлении работ за счет использования участниками партнерства своих наиболее сильных сторон;

- разнообразие в подходах к разработке и дальнейшему осуществлению проектов за счет использования различных методов и расширения числа возможных вариантов;

- более высокое качество экономико-управленческих решений при реализации совместных проектов, обеспечиваемое квалификацией представителей бизнеса, и наиболее полный учет общественных потребностей и социальной значимости, которую обеспечивают представители органов местного самоуправления;

- интеграцию субъектов бизнеса в общественную жизнь муниципального образования за счет его непосредственной вовлеченности в реализацию социально значимых проектов;

- повышение качества предоставляемых товаров и услуг за счет установления более жесткого государственного и муниципального контроля;

- снижение социального напряжения и негативного отношения к бизнесу со стороны населения за счет признания его вклада в решение социальных проблем муниципального образования.

Все это позволяет сегодня местным органам власти рассматривать МЧП как эффективный способ решения многих проблем муниципального развития.

Необходимо отметить, что при выборе форм партнерских отношений муниципалитета и частного капитала необходимо иметь в виду два аспекта.

1. Экономическая целесообразность (формы, целесообразные с точки зрения распределения трех факторов риска: риск управления, коммерческий и инвестиционный риски).

2. Юридическая обоснованность (формы, применение которых возможно в муниципалитетах России на основе сложившегося федерального, регионального и местного законодательства).

Выбор формы ГЧП на местном уровне также во многом зависит от типа проектов: экономические, социальные, коммерческие. Так, ответственность и преимущественно все риски муниципалитет будет нести в тех проектах, где больше социальная составляющая. В экономических проектах эксплуатационный, экономический и коммерческий риски будут передаваться частному партнеру. Что касается коммерческих проектов, то участие муниципалитета в них должно быть сведено к минимуму. Также выбор формы зависит от приоритетности проекта, цели в рамках социально-экономического развития муниципалитета.

Если учитывать эти моменты, то сегодня в России на местном уровне возможны следующие формы и механизмы ГЧП: сервисные контракты; управляющие контракты (договор управления, договор доверительного управления); аренда; совместные предприятия; ВОО (Build, Own, Operate – строительство, владение, эксплуатация/управление);





ВООТ (Build, Own, Operate – строительство, владение, эксплуатация, передача); концессионные соглашения<sup>5</sup>.

В целом все формы ГЧП, используемые российскими муниципалитетами, условно разделить на следующие группы.

1. Формы ГЧП, реализуемые большинством муниципалитетов, базирующиеся на уже сложившихся юридических моделях (гражданском законодательстве). Это разнообразные контракты, особенно краткосрочные (на выполнение работ и оказание услуг, на управление, поставку продукции для государственных нужд), краткосрочные договора аренды, совместные предприятия. Однако многие эти формы являются ограниченными, так как основным признаком ГЧП является участие сторон в публично-частной кооперационной цепочке по созданию добавленной стоимости.

2. Формы ГЧП, которые реализуются наиболее прогрессивными муниципальными образованиями и определяют текущее развитие муниципалитетов. К ним относятся долгосрочные договора аренды и договора «концессионного типа».

3. Наиболее стратегически перспективные формы ГЧП, доказавшие свою эффективность в муниципальных образованиях многих зарубежных стран, однако не развитых в российской практике. Это концессии, механизмы ВООТ.

Концессионные соглашения – наиболее перспективная и эффективная модель оформления отношений органов местного самоуправления и предпринимателей с точки зрения обеспечения развития территории ввиду того, что концессии, в отличие от контрактных отношений, носят долгосрочный характер, что позволяет сторонам использовать методы стратегического планирования при осуществлении совместной деятельности. При этом субъекты бизнеса обладают большим маневром в принятии управленческих решений, а у органов местного самоуправления в рамках концессии имеются серьезные рычаги влияния на концессионера (представителей бизнеса) для защиты интересов местного сообщества в случае нарушения договора. Экономический потенциал в Российской Федерации очень высок, поэтому есть надежда, что в будущем концессионная форма

ГЧП должна получить широкое применение в муниципалитетах страны.

Наиболее универсальной и привлекательной формой сотрудничества бизнеса и муниципального образования при реализации совместных проектов, безусловно, является создание коммерческих обществ в форме хозяйственных обществ. В их основе лежит смешанная муниципально-частная собственность, которая позволяет объединить мобильность, эффективное использование ресурсов и стремление к инновациям, присутствующие частному предпринимательству, с накопленными в государственных научных организациях профессиональными знаниями (в том числе ноу-хау), навыками и умениями, и направить все это на решение задач устойчивого и комплексного развития муниципального образования. Как форма муниципально-частного партнерства, хозяйственные общества позволяют реализовывать более крупные проекты и максимально вовлекать местные природные и интеллектуальные ресурсы. Совместная деятельность в рамках хозяйственных обществ позволяет снизить административные барьеры, лучше учесть интересы бизнеса, широко привлекать в проекты внешних инвесторов. Муниципальные образования за счет прибыли получают дополнительные легальные неналоговые источники пополнения доходных статей бюджета. Наконец, совместные коммерческие организации могут стать ведущими игроками на локальных рынках и способны формировать эффективную модель поведения у остальных участников рыночных отношений. Все это делает «смешанные» хозяйственные общества очень привлекательной формой муниципально-частного партнерства, особенно в инновационной сфере<sup>6</sup>.

К основным проблемам реализации муниципально-частного партнерства можно отнести следующие.

Во-первых, механизмы российского муниципально-частного партнерства до сих пор не проработаны должным образом на законодательном уровне. В законодательстве относительно этого вопроса есть определенные пробелы. В частности, необходима ясная юридическая позиция относительно собственности, структуры налогообложения и регулирования потенциальных конфликтов интересов. Оно должно также

установить приемлемую структуру для принятия государственным сектором связанных риском обязательств. В России действуют лишь два федеральных закона, явно нуждающихся в актуализации: от 30.12.1995 г. №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и от 21.07.2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Очевидно, что данные законы не покрывают всю систему взаимоотношений органов власти административно-территориальных образований России. Правовое поле государственно-частного партнерства нуждается в существенном расширении и дополнении.

Во-вторых, для эффективного функционирования системы муниципально-частного партнерства на сегодняшний день необходимо обеспечить повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. Большое внимание должно уделяться повышению профессионального уровня «на местах», осуществлению консультационной поддержки реализации проектов на региональном и муниципальном уровнях.

Для реализации приоритетных проектов на муниципальном уровне совместными усилиями властей и частного предпринимательства разработана модель муниципально-частного партнерства (рис. 2). Под проект создается совместное предприятие-исполнитель, в капитале которого в целях сохранения публичного контроля преобладает доля муниципалитета (не менее 50,1%).

Организуется минимально необходимые структуры предприятия-исполнителя, определяются источники и порядок финансирования проекта, согласовываются рамочные условия деятельности участников. В результате потребитель получает продукт (товары и услуги) «из одних рук».

С экономической точки зрения в качестве основных причин, препятствующих внедрению проектов МЧП как эффективной формы решения задач местного значения, можно выделить две:

– первая – это отсутствие необходимых гарантий обеспечения полного покрытия инвестиционных и текущих издержек частного инвестора, принявшего обязательство по решению данных задач. Этому препятствует как несбалансированность большинства муници-



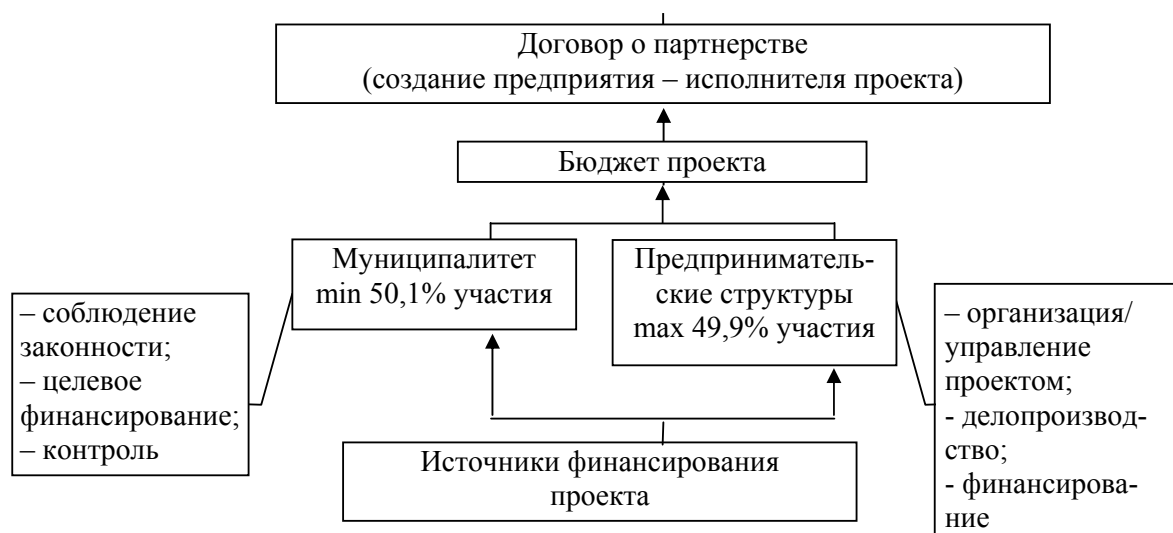


Рис. 2. Модель организации муниципально-частного партнерства

пальных бюджетов, так и низкие доходы населения;

– вторая причина заключена в преобладающих в настоящий период формах участия муниципалитетов в экономической деятельности. Власть зачастую рассматривает партнерство с бизнесом как вид совместной экономической деятельности, формирующий для сторон определенный вид доходов: для хозяйствующих субъектов – прибыль; для бюджетов всех уровней – платежи в бюджет. Такой тактики придерживается большинство органов местного самоуправления.

Международная практика показывает, что эффективное МЧП – это не партнерство ради обоюдной финансовой выгоды заключивших договор сторон. Суть МЧП заключается в том, что участники в ходе совместной экономической деятельности получают разные виды отдачи: хозяйствующие субъекты – прибыль, а муниципалитеты – эффективное решение государственных задач. В этом случае величина бюджетной отдачи от тех или иных форм ГЧП может и не иметь определяющего значения<sup>7</sup>.

Хозяйствующие субъекты и население воспринимают инициативы государства или его структур положительно только в том случае, если эти инициативы реально создают более комфортные условия ведения их хозяйственной деятельности и, как следствие, более комфортные условия существования. Не составляет исключение и система взаи-

моотношений населения, бизнеса и органов местного самоуправления.

Особенно очевидно это проявляется в ходе формирования и реализации программных документов развития территорий на долгосрочную перспективу, которые требуют добровольного отвлечения ресурсов для реализации намеченных в них стратегических приоритетов всех субъектов местного сообщества.

Применение механизмов муниципально-частного партнерства способно обеспечить прежде всего возможность осуществления общественно значимых проектов, малопривлекательных для традиционных форм частного финансирования в наиболее короткие сроки, а также повысить эффективность проектов за счет участия в них частного бизнеса, обеспечить снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств и переложения части затрат на пользователей (коммерциализации предоставления услуг), привлечь лучшие управленческие кадры, технику и технологии, повысить качество обслуживания конечных пользователей. Муниципально-частное партнерство, на наш взгляд, можно определить более широко: это любые взаимовыгодные отношения бизнеса и власти, учет интересов которых позволит ускорить решение проблем муниципальных образований и в конечном счете повысить качество

жизни жителей муниципальных образований.

<sup>1</sup> Никитенко С. Интеллектуальная собственность: новые возможности для устойчивого развития муниципальных образований // Программы содействия развитию муниципальных образований на территории России: лучшие практики / Фонд «Устойчивое развитие». М., 2009.

<sup>2</sup> Варнавский В.Г. Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнерства к реальной экономике. [Электронный ресурс]. URL: [www.opec.ru/point\\_doc.asp?tmpl=point\\_doc\\_print&d\\_no=50580#33](http://www.opec.ru/point_doc.asp?tmpl=point_doc_print&d_no=50580#33).

<sup>3</sup> Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. СПб. 2005.

<sup>4</sup> Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований / В.И. Псарёв, Т.В. Псарёва, Н.В. Сушенцева, И.А. Гончаров ; под общ. ред. В.И. Псарёва, Н.В. Сушенцевой. Новосибирск, 2010.

<sup>5</sup> Шамбир В.Н. Государственно-частное партнерство в муниципалитетах России: сущность, формы и противоречия // Экономические науки. 2009. №12.

<sup>6</sup> Никитенко С. Указ. соч. С. 84–92.

<sup>7</sup> Методика формирования и анализа комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований / В.И. Псарёв, Т.В. Псарёва, Н.В. Сушенцева, И.А. Гончаров ; под общ. ред. В.И. Псарёва, Н.В. Сушенцевой. Новосибирск, 2010.







Светлана Викторовна Лепешкина, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

*В настоящее время Россия переживает существенные изменения, связанные с процессами, которые происходят в рамках становления российской экономики и ее адаптации к всемирной рыночной системе. В этой связи особую роль играет инвестиционная активность, поскольку именно инвестиции позволяют судить о перспективных возможностях будущей экономики: инвестирование сегодня должно привести к возможности функционирования экономики завтра.*

## ОБОСНОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СТРАТИФИКАЦИОННОГО ПОДХОДА КАК ОСНОВЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Развитие экономики государства во многом зависит от тех приоритетов, которые этим государством и формируются. Тем не менее существует ряд факторов, определяющих эти приоритеты, среди которых традиционно выделяют как внешние (географическое положение, наличие природно-сырьевых ресурсов), так и внутренние, определяемые фазой развития экономики государства, его внутренней и внешней политикой, социальной направленностью.

**В настоящее время все большее количество факторов оказывает влияние на активность инвестиционной деятельности, что вызывает необходимость проведения более детального анализа за ее эффективности с позиции дальнейшего роста.**

В этом ключе можно выделить, по крайней мере, два направления анализа, которые требуют развития в будущем:

- 1) детализация источников финансирования инвестиционной деятельности, включая способы поддержки со стороны государства;
- 2) анализ эффективности осуществления инвестиционной де-

тельности с позиции получения доходов.

При подведении итогов экономической деятельности за тот или иной период принято сравнивать ее с предшествующими годами, однако, как показывает опыт и изучение аналитического материала, в кризисные периоды эти годы опускаются в качестве базы сравнения, или показывается, как изменилась экономика с точки зрения преодоления кризиса. Так, 2009 г. предпочитают сравнивать с докризисным 2007 г. или показывают, насколько изменился объем производства в 2009 г. «по сравнению с кризисным 2008 г.». Конечно, необходимо учитывать изменения внешнего экономического окружения, произошедшего в конце 2008 г., но при этом важно анализировать причины данных изменений, так как они могут иметь совершенно различные основы ухудшения экономических показателей деятельности организации.

Рассматривая инвестиционную деятельность в различные периоды экономической активности, а особенно во время экономического спада, необходимо применять более уточненные, чем обыч-

но, классификационные признаки. Важным для этого момента должно стать деление инвестиций:

- на инвестиции за счет собственных источников финансирования;
- инвестиции за счет заемных источников финансирования, имеющих частный характер (кредиты коммерческих банков, долевое участие различных частных организаций в финансировании облигационных займов);
- инвестиции на основе реализации государственно-частного партнерства.

Если первые две классификационные группы являются традиционными, то третья – инновационная, так как включает в себя смешанные источники финансирования. Подход к ее выделению основан на определении сущности данного механизма, заключающегося во взаимодействии органов государственной власти и частного бизнеса по поводу финансирования и предоставления льгот организациям, осуществляющим деятельность, имеющим социальную или общественную направленность, на различных уровнях госу-





дарственной власти (федеральном, региональном, муниципальном).

При изучении эффективности осуществления инвестиционной деятельности возникает необходимость определения потенциальных доходов, которые могут быть получены. В данном ключе важная роль должна быть отведена социальной составляющей. Поэтому одним из направлений инвестиционного анализа является изучение влияния инвестиционной деятельности на различные социальные показатели (уровень дохода, продолжительность жизни, улучшение условий существования и т.д.). Таким образом, инвестиционная деятельность тесно связана с изучением социальных факторов, а значит, и с экономической социологией. Данная наука рассматривает различные теоретические аспекты, одним из которых является определение экономического действия как действия социального, наиболее точно сформулированное В.В. Радаевым<sup>1</sup>. Изучение уровня жизни является основой развития различных дисциплин (социологии, политологии, экономики, истории) и поэтому подвержено влиянию огромного количества факторов, а значит, требует более детального изучения с учетом интегрирования в его развитие аспектов инвестиционной активности.

Стратификационная теория относится к развитию социологической мысли и предполагает деление групп на страты по уровню доходов. Основоположниками данной теории считаются М. Вебер и П. Сорокин<sup>2</sup>. Особое внимание необходимо уделить теории флуктуации Питирима Сорокина, которая заключается в том, что рост доходов сменяется получением убытков, а неравенство проявляется в том, что существует неодинаковый доступ больших социальных групп людей к экономическим ресурсам, социальным благам и по-

литической власти. Экономическая стратификация рассматривается, как правило, с позиции получения дохода. В современной зарубежной науке исследователи рассматривают получение доходов с трех позиций: всем населением; экономически активным населением; классом. Какой из этих подходов более точно отражает экономическую стратификацию, не выявлено.

С другой стороны, стратификационная теория в экономике претерпела значительные изменения. При увеличении классификационных признаков происходит образование более сложных структур, которые принято называть «кластеры». Кластер, в свою очередь, уже отражает сетевое образование. Оппонентом сетевой структуры «кластер» является институциональное образование. Но в науке считается, что первичным является кластер, а вторичным, т.е. созданным на основании кластера, – институт и правила его функционирования, управления, взаимодействия с внешней средой.

Объединив вышеперечисленные два подхода, необходимо отметить, что особую роль играет государство, развивая формы и методы государственной поддержки и определяя приоритеты на основе формирования механизма государственно-частного партнерства, с одной стороны, и получаемые обществом доходы – с другой. **При осуществлении государственной поддержки и формировании определенного опыта, появляется все более острая необходимость систематизации информации о реализации инвестиционной деятельности и ее влиянии как на экономическую, так и на социальную составляющую. Особое место в инвестиционной деятельности в рамках рассматриваемой проблемы должно быть отведено проектам, имеющим социальную направ-**

**ленность**, так как именно они влияют на модификацию социального положения в обществе, а значит, могут быть подвергнуты анализу с позиции изменения доходов отдельных групп – страт. Современные подходы к выделению страт такими учеными, как Т.И. Заславская, М.Н. Римашевская, предполагают, что в основном рассматриваются следующие группы:

- элитные группы (общероссийские, региональные и корпоративные);
- средний класс (верхний слой, динамичный);
- аутсайдеры;
- маргиналы;
- криминальные элементы.

В рамках осуществления социальных инвестиций, которые направлены на поддержание и рост доходов внутри территории, все внимание должно быть уделено таким стратам, как аутсайдеры, характеризующимся невысоким уровнем дохода и ориентированным на легальное их получение, а также маргиналам, имеющим неустойчивое социально-экономическое положение, и криминальным элементам. Последняя страта может вызывать определенные споры, так как, с одной стороны они получают нелегальные доходы, а с другой – имеют право на социальную защищенность со стороны общества.

Получение дохода в инвестиционной деятельности может быть рассмотрено с позиции получения двух видов эффектов:

- 1) косвенного – влияние на доходы населения, проживающего на задействованной проектом территории;
- 2) прямого – получение дохода всех участников проекта, осуществляющих инвестиционную деятельность.

В этом ключе и может быть использована стратификационная теория именно с точки зрения получения дохода определенным





классом. Но если в социологии под классом понимается совокупность индивидов, объединенных определенным уровнем доходов и социальных благ, то в экономике они уже проявляются на другом качественном уровне. Как уже было определено выше, кластер – сложная экономическая структура, интегрирующая в себе несколько классификационных признаков. Однако, рассматривая механизм государственно-частного партнерства, эти признаки не учитывают кластерную составляющую, а отражают виды деятельности организации и необходимость получения государственной поддержки отдельно взятым экономическим субъектом.

Так, возможность получения государственной поддержки, а значит, и реализации механизма государственно-частного партнерства существует как у представителей малого бизнеса, так и у средних и крупных предприятий в зависимости от различных экономических обоснований.

Каждое территориальное образование стремится привлечь как можно больше инвестиций для роста своей экономики, предлагая субсидиарную ответственность, дотационный и льготный подходы. При этом ни один из подходов прямо не учитывает размер доходов, получаемый экономическим субъектом в результате реализации механизма государственно-частного партнерства. В мировой практике эквивалентом механизма реализации государственно-частного партнерства является социально-частное партнерство (public-private partnership), что в большей степени отражает содержательную направленность.

Таким образом, новым витком в развитии отношений государства и частного бизнеса должно стать использование теории дохода в рамках стратификационной теории, разграничивающей возмож-

ность получения поддержки государства в зависимости от прямого и косвенного дохода, получаемого территорией и субъектом инвестиционной деятельности, а также влиянием результата инвестиционной деятельности на социальную составляющую. Такое влияние и должно оцениваться возможностью перехода из одной группы (по уровню дохода), в другую – более высокую. В данном случае государство выступает в роли управляющей системы, что проявляется в увеличении потенциального дохода, получаемого инвестором на данной территории.

Несовершенство существующей системы заключается в том, что уровень дохода всех участников проекта неодинаков, поддержка государства касается только реализатора проекта, но не затрагивает все стороны, финансирующие проект. В этом и проявляется несовершенство системы государственно-частного партнерства, которое можно решить путем формирования нового концептуального подхода к механизму реализации на основе стратификационной теории. Данный подход должен предусматривать деление всех участников проекта на страты по размеру вложенных средств и получаемого дохода в заданный период времени с учетом эффекта нарастания или затухания получаемых доходов в будущем.

Это вызвано еще и тем, что доходы от реализации проекта распределяются неравномерно между его участниками. Так, если предположить, что финансирование проекта осуществляют две стороны – собственник и кредитор, то существует вероятность, что кредитор получит большие доходы, чем собственник и реализатор. Реализатор проекта при этом будет просить поддержки государства, так как его проект имеет приоритетное значение для развития экономики

региона, например субсидирование части банковской процентной ставки. Органы государственной власти окажут ему данную поддержку, снизив затраты, и выведут тем самым проект из зоны убытков или позволят достигнуть среднеотраслевого уровня доходности. Но кредитор получит весь свой доход, который и может превышать доход реализатора проекта. При этом существование банковского сектора рассматривается отдельно от реального, хотя и призвано служить возможности осуществления вторым своей деятельности.

Положение о субсидировании части банковской процентной ставки предполагает исключительно поддержку по приоритетным видам экономической деятельности (обрабатывающие производства, строительство, транспорт и связь, сельское хозяйство), объем кредитования (10 и 7 млн руб. для торговли и общественного питания соответственно) и не учитывает других доходов со стороны кредиторов.

Необходимо отметить и тот факт, что для экономики региона более важным будет именно реализация инвестиционного проекта, который в будущем принесет доходы не только собственнику, но и региону, как в рамках производства валового регионального продукта, так и с позиции развития социальной составляющей и возможности получения доходов территорией в виде налогов, сборов и иных платежей. Также важной составляющей реализации инвестиционной деятельности должно стать наличие социального эффекта, проявляющегося в росте доходов экономически активного населения.

<sup>1</sup> Радаев В.В. Экономическая социология: курс лекций : учеб. пособие. М., 1998.

<sup>2</sup> Сорокин П. Человек, цивилизация, общество. М., 1992.





*Елена Владимировна Антонова, маркетолог торгово-развлекательного центра «Европа»*

*Елена Александровна Глотова, студентка 4-го курса Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»*

*Для современной российской экономики повышение эффективности функционирования банковского сектора – основной фактор расширения инвестиционной базы развития и обеспечения прогрессивных структурных преобразований. Банковский сектор как совокупность коммерческих банков и объект анализа представляет собой центральное звено банковской системы.*

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В современном мире банки выступают в роли института, стоящего наравне с государством и рынком, поскольку без них немислима нормальная, рациональная организация хозяйственной деятельности общественного масштаба. Мощные социально ответственные банки способны превратить рыночную стихию в орудие эффективной политики государства. Слабые банки – фактор неизбежного ослабления государства и деградации экономики.

Анализ ситуации на рынке банковских услуг в России и ее регионах показывает, что, несмотря на положительную динамику отрасли за последние три года, принимаемые меры недостаточны для решения масштабной задачи вывода российского и регионального банковского сектора на международный уровень конкурентоспособности. Наиболее ярко роль и место российских банков в рамках межхозяйственных связей характеризуют размеры их активов. Ожидается, что прирост активов банков составит 16–19%, по сравнению с 2010 г., что в 2,5–3 раза меньше, чем до кризиса. Следовательно, банковская система России и ее регионов при выполнении своих функций по обслуживанию и обеспечению экономики финансовыми ресурсами

наталкивается на существенные количественные ограничения, которые не позволяют ей адекватно участвовать в решении проблем, стоящих перед российской экономикой.

Есть несколько причин невысокого темпа расширения банковского сектора.

Со стороны привлеченных средств: банки не имеют возможности наращивать внешние заимствования такими же темпами, как до кризиса. Но внешняя задолженность банков будет расти. Низкая динамика внешнего долга обусловлена большим объемом накопленных ранее долгов и вероятной турбулентностью на долговых рынках.

Со стороны активов: низкий спрос экономики на кредит вследствие огромного долга крупных компаний и отсутствия уверенности в устойчивом росте доходов и полученной прибыли.

Со стороны капитала банков: более низкие прибыльность операций и уровень процентной маржи, что, по всей видимости, не позволит банкам наращивать собственные средства такими же темпами, как до кризиса.

Медленные долговые рынки создают высокую конкуренцию на них, как следствие, на рынке уменьшится доля слабых банков. Структурные пробле-

мы банковского сектора будут оставаться прежними, такими, как слабая диверсификация клиентов и заемщиков, повышенные обязательства перед бизнесом аффилированных с банками лиц и, конечно, скрытые долги. Все эти проблемы могут привести к потере финансовой устойчивости ряда банков, в том числе и системообразующих, несмотря на отсутствие масштабных шоков, и пошатнуть устойчивость банковской системы в целом.

Микрошоки будут вызваны динамикой цен на нефть, курса рубля и потоков капитала. Сейчас ожидается рост цен на нефть в 2012 г. до 100–120 долл. за баррель.

Можно добавить к этому постоянные колебания курса рубля (в первом полугодии – усиление, во втором – падение), вызванные сезонными изменениями потоков капиталов и сальдо внешней торговли.

Шоки такого рода могут выявить скрытые проблемы банков. Кредитные организации с провалами в риск-менеджменте и нехваткой собственного капитала, скорей всего, уйдут.

Одно из приоритетных направлений деятельности Правительства РФ и Банка России – создание условий для ведения банковского бизнеса в регионах. Неравномерность региональной концентрации активов кредитных организаций остается серьезной проблемой банковского сектора.





С учетом недостаточного территориального и технологического развития финансовой инфраструктуры сегодня ясно, что дальнейшее развитие банковского сектора требует комплексных мер и серьезной поддержки со стороны государства.

В целом развитие банковского сектора сопровождается серьезными проблемами, из которых можно выделить две основные:

- рост зависимости отечественных банков от внешних источников финансирования;
- сохранение низкого уровня капитализации банков.

На современном этапе, несмотря на решение многих вопросов, банки, тем не менее, пока не могут активно поддерживать производство. Причиной такого поведения являются следующие факторы:

- высокий риск кредитования;
- отсутствие МБК;
- ожидание новой волны кризиса в банках;
- отсутствие длинных денег.

В таких условиях банки не могут рисковать по причине высокой угрозы невозвратности кредита.

Перспективы развития банковского сектора определены в подготовленном Банком России совместно с Правительством РФ документе «Стратегия развития банковского сектора в Российской Федерации». Главная цель развития банковского сектора – укрепление его устойчивости, исключающей возможность возникновения системных банковских рисков. К стратегическим целям отнесены также повышение качества реализации банковским сектором функций по аккумуляции сбережений населения, средств предприятий и их трансформация в кредиты и инвестиции, восстановление и укрепление доверия к российской банковской системе со стороны инвесторов и вкладчиков, предотвращение использования кредитных организаций для недобросовестной коммерческой практики.

Для достижения поставленных целей в ближайшие несколько лет необходимо решить ряд важных практических задач. Это прежде всего укрепление финансового состояния банков, развитие кредитных организаций, повышение уровня капитализации кредитных организаций и качества капитала, формирование условий для развития

банковской деятельности, банковской системы по привлечению средств населения и предприятий, расширение операций банков с реальной экономикой.

Специальные меры предпринимаются по обеспечению доступности кредитов (субсидирование процентной ставки) для приоритетных секторов экономики – сельского хозяйства, автомобилестроения и транспортного машиностроения. В рамках государственной программы поддержки малого бизнеса субсидируются процентные ставки по кредитам малым предприятиям.

Отдельное направление поддержки финансовых рынков – обеспечение санации «проблемных» банков, важных с точки зрения общей устойчивости банковской системы, снижение воздействия на банковскую систему банкротств отдельных банков. Банку России предоставлено право заключать с банками соглашения, в соответствии с которыми он компенсирует им часть убытков по кредитам, выданным организациям, у которых отозвана банковская лицензия.

В целом Правительство РФ и Центральный Банк будут стимулировать консолидацию в банковской сфере, формирование крупных и финансово устойчивых банковских структур, конкурентоспособных на международном уровне и способных обеспечивать «длинное» финансирование проектов.

Кроме всех этих факторов, решению проблем банковского сектора способствуют меры по ужесточению надзора за деятельностью банков, повышению ответственности менеджеров и собственников банков, к которым относятся, к примеру, установление ответственности лиц, производящих контроль над деятельностью банка. Также вводится упрощенный порядок перехода от процесса принудительной ликвидации к процедуре банкротства. Предусматривается введение уголовной ответственности за внесение заведомо ложных сведений в отчетные документы кредитной организации.

В случае углубления кризисных тенденций возможно наращивание доли «проблемных» активов в банковской системе. В этой ситуации может произойти снижение устойчивости банков. Правительство РФ зарезервировало необходимые средства для решения этой проблемы.

Были созданы условия для поступательного развития отечественной банковской системы и приняты меры к нейтрализации возможных кризисных явлений в будущем.

#### 1. Монетарные меры

Установленный в январе 2009 г. коридор колебаний рубля к бивалютной корзине соответствует расчетному уровню поддержки и, вероятно, обеспечивает при текущих макроэкономических параметрах определенное равновесие.

Основная задача государства сейчас – подтвердить твердые намерения по поддержанию адекватного курса рубля и обеспечить его стабильность.

#### 2. Повышение капитализации банковской системы

Мерами в данном направлении могут быть: введение нулевой ставки налога на прибыль в случае ее реинвестирования в собственный капитал банка, освобождение от налогообложения части инвесторов, направляемой на формирование уставного капитала банков, законодательное упрощение капитала банков.

#### 3. Консолидация банковского сектора

Это направление призвано повысить устойчивость банковской системы и ее способность решать задачи по финансовому обеспечению отечественных производителей.

#### 4. Формирование базы пассивов банков за счет источников внутреннего рынка

Учитывая острую потребность банков в формировании базы пассивов, следует принять следующие меры:

- обеспечение предсказуемости условий предоставления беззалоговых кредитов Банка России и снижение их стоимости;
- увеличение размера гарантий по вкладам физических лиц;
- страхование средств юридических лиц в банках.

#### 5. Расширение спектра государственных гарантий

Государственные гарантии – одно из важнейших направлений укрепления отечественной банковской системы. Эти меры должны способствовать повышению внутреннего спроса, снижению панических настроений и негативных социальных последствий. Использование государственных гарантий может быть реализовано за счет:



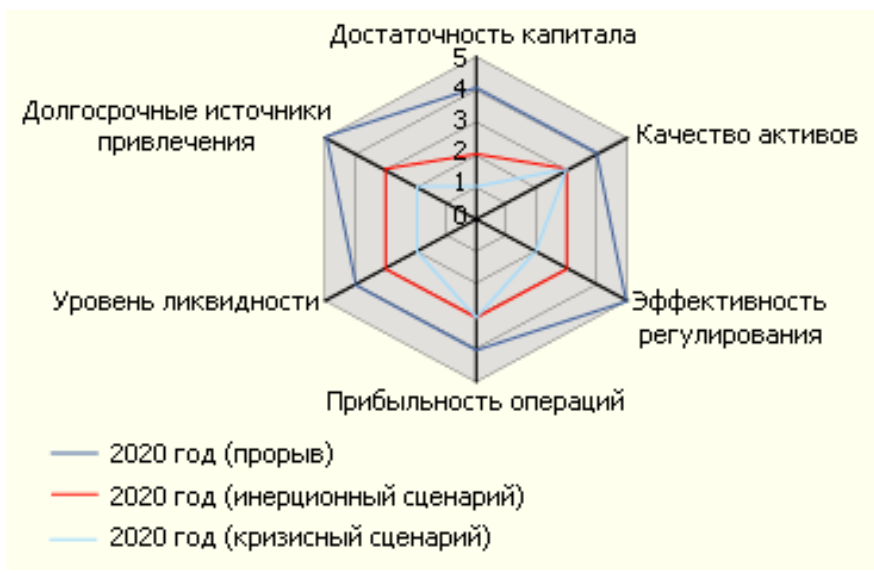


Рис. 1. Модели банковского рынка в зависимости от сценариев развития

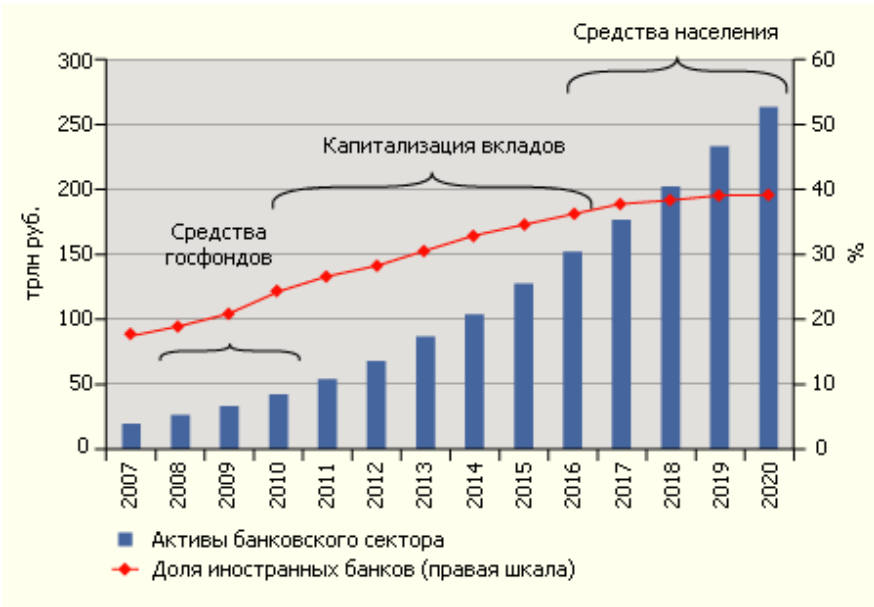


Рис. 2. Зависимость банковского сектора от доли иностранного капитала

- поддержки внутреннего спроса через финансирование программ по приобретению населением товаров длительного пользования;
- покрытие обязательств перед банками тех граждан, которые потеряли возможность обслуживать кредиты в результате кризиса.

6. Упорядочение рынка проблемных активов

Важным условием укрепления банковского сектора является упорядочение рынка проблемных активов. В первую очередь необходимо сформировать единую систему классификации проблемных активов, а затем обеспечить с помощью государства вывод этих ак-

тивов с балансов банков и создать единую площадку для торговли ими.

Кроме того, необходимы меры в области учета и распоряжения имуществом: формирование единой системы учета (регистрации) залога движимого имущества, создание механизма обязательного ареста имущества должников по искам банков, ввод упрощенного порядка судебного рассмотрения споров, связанных с взысканием задолженности по кредитным договорам и обращением взыскания на заложенное имущество.

7. Повышение прозрачности и технологичности банковской системы

Открытость и высокая эффективность российского банковского сектора – обязательные условия успешной работы в рамках глобальной экономики. К мерам, направленным на повышение инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности банковского сектора, можно отнести:

- введение дифференцированной системы надзора за банками;
- переход на электронный формат подачи отчетности банков;
- совершенствование законодательства в области регулирования технологий дистанционного банковского обслуживания клиентов.

Преимущества комплексной реализации данных мер для реального сектора экономики очевидны: они охватывают фактически все предприятия, стимулируют спрос на продукцию большого количества участников рынка, снижают платежную нагрузку на предприятия и повышают их экономическую активность, закладывают основу для экономического роста.

В зависимости от успехов в проведении необходимых банковскому сектору преобразований и макроэкономической ситуации необходимо выделить три базовых сценария развития банковского сектора (см. рис. 1). Важно отметить, что глобализация американского ипотечного кризиса и обострение геополитических противоречий угрожают макроэкономической стабильности и в России, снижая тем самым вероятность инерционного сценария. Фактически выбор становится еще более ограниченным: либо задействовать все доступные «драйверы роста», создав мощный, открытый и суверенный финансовый сектор, либо невозможность противостоять угрозе кризисных явлений в финансовой системе.

**Сценарий прорыва** предполагает быстрый рост качественных и количественных характеристик до уровня, адекватного потребностям экономики.

За счет мобилизации внутренних ресурсов обеспечивается быстрый рост банковских активов без потери суверенитета. Капитализация активов, развитие рефинансирования и другие меры позволяют банковской системе уже к 2011–2013 гг. эффективно справляться с экономическими и социальными задачами. Снятие ограничений на развитие внутренней ресурсной базы и снижение банковских рисков будут





стимулировать опережающий по сравнению с ростом ВВП рост банковских активов.

При таком развитии событий к 2020 г. национальный финансовый сектор будет характеризоваться приемлемым уровнем финансового суверенитета. К этому времени банки смогут опираться на ресурсы населения и мощных национальных компаний, работающих в различных секторах экономики, а внешние ресурсы по системе не превысят 30% пассивов. Более того, снижение зависимости от внешних источников ресурсов и сбалансированная макроэкономическая политика существенно снижают вероятность возникновения кризисных явлений в банковском секторе в период 2009–2020 гг. даже в условиях внешней нестабильности (см. рис. 2)

В рамках **инерционного сценария** ключевые ограничения как в сфере укрепления внутренней ресурсной базы, так и в сфере расширения спроса на банковские услуги сохраняются, возможности по снижению зависимости от внешних рынков капитала не будут реализованы, хотя макроэкономические условия как в России, так и в мире в целом останутся благоприятными. Это сделает невозможным удовлетворение потребностей российских экономических агентов в качественных банковских услугах силами российских кредитных институтов.

Основная причина реализации инерционного сценария – медленное претворение в жизнь мер, необходимых для развития финансового рынка, как это происходило в 2000–2007 гг. Вплоть до 2015 г. сохранится высокая зависимость темпов роста от доступа к внешним ресурсам, что не позволяет говорить об экономическом суверенитете. В результате доля внешних ресурсов в периоды «дешевых денег» на внешнем рынке будет возрастать до 35–40% пассивов, а даже незначительное удорожание денег на внешнем рынке будет останавливать рост банковской системы и провоцировать мини-кризисы.

К моменту очередных выборов Президента РФ в 2012 г. ресурсы государства под давлением общественного мнения будут направлены на бюджетные инвестиции в экономику и отчасти рекапитализацию госбанков, пострадавших от внешних шоков. По этой

причине будет упущена возможность создания работающих схем рефинансирования, которые могли бы стать импульсом для развития национальных кредитных институтов.

Схема аутсорсинга финансовой системы будет демонтирована только к 2011–2012 гг., когда существенно сократятся госсбережения, как накопленные, так и текущие. Кроме того, к этому времени активные участники существующей аутсорсинговой схемы – контролируемые частным российским капиталом банки – будут вытеснены на периферию банковской системы. Вероятно, на смену аутсорсингу придет модель гипертрофированного развития розничного кредитования, при которой располагающие дешевыми ресурсами иностранные банки кредитуют россиян под покупку потребительских товаров. Длительная консервация схемы аутсорсинга финансовой системы означает, что финансовый сектор будет по-прежнему плохо справляться с трансформацией внутренних сбережений. Крупные компании продолжают получать ресурсы напрямую с мирового рынка, со временем возможен также перенос центров управления ликвидностью крупных холдингов из России ближе к мировым финансовым центрам.

В отсутствие специальных государственных программ по обеспечению равного доступа к финансовым услугам, укреплению доверия к банковскому сектору и повышению финансовой грамотности в своей деятельности банки станут учитывать социальные аспекты лишь при прямом давлении государства.

В 2010–2013 гг. рекапитализированные после ипотечного кризиса иностранные банки развивают активную экспансию на российский рынок, вытесняя или скупая частные российские банки. Благодаря сопутствующему притоку капитала активы банковской системы растут на 5–6% быстрее номинального ВВП. Активность иностранных банков обеспечивает опережающий рост кредитования физических лиц.

К 2014 г. этот процесс размывания сегмента частных банков в целом завершится, и темп роста активов резко упадет. Выборы столицы Олимпиады–2014 г. иностранные инвесторы рассматривают как дополнительный

риск. После 2014 г. интенсифицируется вытеснение госбанков. Темпы роста превышают рост номинального ВВП только на 4–5%. Значительная часть правовых институтов, обеспечивающих банковскую деятельность, не развивается в России, отдается на аутсорсинг в другие страны.

**Кризисный сценарий** реализуется при условии, что в течение 2009–2020 гг. «срабатывают» несколько серьезных риск-триггеров либо происходит событие, которое мы относим к разряду катастрофических. Большая часть времени и ресурсов пойдет в таких условиях на восстановление банковского сектора и экономики в целом после кризисных явлений. В случае реализации негативного сценария сложно говорить о решении как экономических, так и социальных задач, стоящих перед банковским сектором.

Источник кризиса может быть как преимущественно внешний (длительный период нестабильности на финансовых рынках, снижение цен на нефть, ухудшение международных отношений), так и внутренний (политическая или макроэкономическая нестабильность, включая циклический спад).

Таким образом, хотя государство и вынуждено активно вмешиваться в деятельность финансового сектора, когда возникает угроза системного кризиса, но уже на этой стадии оно должно не думать об отражении ситуационных угроз, а иметь долгосрочный план возвращения ведущей роли частному сектору.

Среди мер, которые необходимо осуществить в среднесрочной перспективе, следует выделить следующее:

- выработка новых правил регулирования финансовых рынков, а также требований к макроэкономическим параметрам развития стран;
- расширение финансовых возможностей МВФ;
- создание единой системы регулирования деятельности рейтинговых агентств;
- создание в финансовой сфере новой международной организации, члены которой придерживались бы единых правил при осуществлении регулятивной финансовой политики. На сегодняшний день нужен международный полномочный орган, чьи рекомендации были бы обязательными к выполнению.





Ольга Ивановна Белорукова, секретарь Избирательной комиссии муниципального образования города Барнаула

*Обобщается опыт Избирательной комиссии муниципального образования города Барнаула по взаимодействию с органами местного самоуправления. Автор подчеркивает, что обеспечение законности при проведении выборов, соблюдение избирательных прав граждан во многом зависят от слаженного делового сотрудничества избиркомов с органами местного самоуправления.*

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БАРНАУЛЕ НА ОСНОВНЫХ СТАДИЯХ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

В зависимости от временной последовательности и особенностей решаемых задач избирательный процесс делится на несколько этапов (стадий).

Определений стадий избирательного процесса в юридической науке довольно много, например: «Стадия избирательного процесса – обособленная по времени совокупность избирательных действий и процедур, объединенных собственной самостоятельной целью и направленных на достижение предусмотренного процессуальной нормой права результата, обеспечивающего достижение общей цели избирательного процесса, и характеризующаяся особым кругом субъектов и оснований их (действий и процедур) совершения»<sup>1</sup>.

Анализ деятельности по подготовке и проведению выборов позволяет условно выделить стадии избирательного процесса:

- 1) организационно-подготовительная;
- 2) назначение выборов;
- 3) выдвижение кандидатов и их регистрация;
- 4) предвыборная агитация;
- 5) голосование и подведение итогов выборов.

Следует отметить, что среди ученых и практиков нет общего мнения по поводу количества стадий избирательного процесса: от наиболее общего разделения до излишнего дробления. Нельзя также сказать, что стадии – это

последовательно сменяющие друг друга этапы, так как по времени они часто совпадают<sup>2</sup>.

Существует также деятельность в рамках подготовки избирательного процесса, которая ведется постоянно и в межвыборный период. Эту деятельность нельзя отнести к какой-либо стадии избирательного процесса, но она способна кардинальным образом повлиять на исход избирательной кампании.

Постоянно органами местного самоуправления ведется регистрация избирателей. На территории Барнаула организация и осуществление регистрации (учета) избирателей, участников референдума регламентируется постановлением администрации города от 10 мая 2006 г. №1087.

В системе учета находятся районные отделы управления Федеральной миграционной службы, военные комиссариаты, районные суды, отделы ЗАГС администраций районов, войсковые части. Действующим законодательством избирательная комиссия города в эту систему не встроена.

Постановление администрации города в настоящее время корректируется, так как практика показала следующее:

- районные суды бессистемно передают решения о признании судом граждан недееспособными или дееспособными;

- военные комиссариаты с 2009 г. представляют соответствующие сведения с установленной периодичностью;

- сведения о военнослужащих передаются в общем виде, не разделяются военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, а также военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, место жительства которых до призыва не было расположено на территории муниципального образования, где дислоцирована войсковая часть. Это может привести к незначительному, но все же искажению учета избирателей.

Автор считает необходимым завязать информационные потоки на администрациях районов города, так как:

- это закрепит имеющуюся практику прямой передачи сведений о регистрации и снятии с учета граждан на места;

- регистрация актов гражданского состояния производится отделами ЗАГС администраций районов;

- военные комиссариаты распределены по территориям районов;

- системные администраторы находятся в районных администрациях, что облегчает взаимодействие;

- как специалисты информационного центра Избирательной комиссии Алтайского края, системные администраторы имеют соответствующие знания, работают напрямую с территориальными и участковыми комиссиями по формированию списков избирате-





лей и внесению в них соответствующих изменений в период сверки.

По нашему мнению, такая система не будет противоречить законодательству, так как администрации районов являются структурными подразделениями администрации города.

По истечении сроков полномочий должны быть реформированы все постоянно действующие избирательные комиссии.

Применительно к предстоящим избирательным кампаниям декабря 2011 г. и марта 2012 г. комиссиями, организующими выборы, будут, наряду с Центральной избирательной комиссией (в марте приступил к работе ее новый состав), Избирательная комиссия Алтайского края, на муниципальных выборах – Избирательная комиссия муниципального образования города Барнаула.

Обновление кадрового состава комиссий, омоложение – это хорошие тенденции, но необходима также и преемственность. Именно этот подход учтен при реформировании составов районных территориальных избирательных комиссий в декабре 2010 г.

В формировании избирательных комиссий всех уровней, начиная с муниципальной и вплоть до участковых, значительная роль на практике принадлежит органам местного самоуправления: Барнаульская городская Дума назначает членов избирательной комиссии муниципального образования; городская и районные администрации мобилизуют и организуют коллективы избирателей на выдвижение кандидатов в составы комиссий, в том числе и непосредственное участие в работе комиссий муниципальных служащих администраций районов города.

Также постоянной деятельностью стало повышение правовой культуры избирателей и участников референдума. Избирательные комиссии вкладывают свою лепту в эту работу, но в целом систематическая работа комиссиям, работающим не на штатной основе, была бы не под силу без организующей составляющей органов местного самоуправления. Эта работа органов местного самоуправления закреплена как одно из направлений деятельнос-

ти администрации города постановлением от 21.03.2011 г. №882 «Об утверждении Комплексного плана мероприятий по повышению правовой культуры населения города Барнаула на 2011–2013 годы».

Формы работы с молодежью в Барнауле уже сложились: месячник молодого избирателя, клубы молодых избирателей при образовательных учреждениях, библиотеках и избирательной комиссии города, выборные тренировки по формированию молодежных представительных органов, сами эти органы как площадки для подготовки молодых парламентариев. С марта 2011 г. идет процесс формирования Совета клубов молодых избирателей и Молодежной избирательной комиссии города.

Надеемся, что эта работа, став системной, сможет повлиять на явку избирателей.

Организационно-подготовительный этап представляется, на наш взгляд, наиболее ответственным по значимости действий, способных в дальнейшем определить течение всей избирательной кампании.

Процедура определения схемы и границ избирательных округов по общему правилу находится за пределами избирательной кампании.

Если на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, Алтайского краевого Законодательного Собрания (АКЗС) и Барнаульской городской Думы (БГД) по пропорциональной системе все довольно просто (выборы происходят на едином общефедеральном, краевом и муниципальном, соответственно, избирательном округе), то выборы депутатов краевого Законодательного Собрания и городской Думы по мажоритарной системе предполагают наличие одномандатных избирательных округов.

Эта работа начинается с определения избирательной комиссией, организующей выборы, на практике совместно с органами местного самоуправления не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, схемы одно-

мандатных избирательных округов, в которой обозначены их границы, определен перечень населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ, указаны номер каждого избирательного округа, место нахождения каждой окружной избирательной комиссии, число избирателей в каждом избирательном округе<sup>3</sup>.

Избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, предоставляемых главой администрации города.

АКЗС или БГД утверждают схему избирательных округов не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы. При этом поправки в схему могут быть внесены только до ее утверждения. В 2008 г. Ленинским районным судом было принято решение об имевшем место нарушении порядка внесения поправок в схему избирательных округов<sup>4</sup>.

Предложения администраций города и районов имеют приоритетное значение для формирования округов, но для подготовки качественного описания их границ готовое графическое изображение на адресной схеме города необходимо возвращать в районные администрации для предварительного наложения избирательных участков. Кроме того, очень часто описания территорий непонятны даже для специалистов-картографов, а ведь ими должны пользоваться избиратели и иные участники избирательного процесса. Это необходимо учитывать.

Сразу после утверждения границ округов начинается период формирования окружных избирательных комиссий (по выборам депутатов АКЗС – не позднее чем за 70 дней до дня голосования, по выборам депутатов БГД – не позднее чем за 60 дней) с тем, чтобы к моменту назначения выборов их составы были утверждены, руководящий состав комиссий обучен, в частности, по вопросам выдвижения кандидатов. На практике сообщение о формировании комиссий публикуется одновременно со схемой одномандатных избирательных округов.





В Барнауле отсутствует опыт по возложению полномочий окружных комиссий на иные избирательные комиссии, и, как представляется, совмещение полномочий на одних и тех же выборах может значительно осложнить работу по их подготовке и проведению. Однако такая возможность предусмотрена при проведении дополнительных выборов депутатов городской Думы с возложением полномочий окружной комиссии на Избирательную комиссию города Барнаула<sup>5</sup>.

Старт избирательной кампании дается официальным опубликованием решения уполномоченного органа или должностного лица о назначении выборов.

Указ Президента Российской Федерации о назначении выборов депутатов Государственной Думы шестого созыва должен быть принят не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования, т.е. во второй половине августа текущего года, Постановление Совета Федерации о назначении выборов Президента РФ – в последней декаде декабря 2011 г., депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания – не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования (в конце августа – начале сентября).

Решение о назначении выборов депутатов Барнаульской городской Думы должно быть принято не ранее чем за 90 и не позднее чем за 80 дней до дня голосования, т.е. следующие выборы 14 октября 2012 г. необходимо назначить во второй половине июня.

Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

При назначении досрочных выборов сроки выборов, а также сроки осуществления иных избирательных действий (всех без исключения) могут быть сокращены, но не более чем на одну треть.

Если выборы не будут назначены в указанные сроки, выборы назначаются: в федеральные органы государственной власти – Центральной избирательной комиссией Российской

Федерации; в АКЗС – Избирательной комиссией Алтайского края не позднее чем за 80 дней до дня голосования; в БГА – Избирательной комиссией города Барнаула не позднее чем за 70 дней до дня голосования.

Решение избирательной комиссии о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного (5-дневного) срока официального опубликования решения о назначении выборов. Если же и комиссия не назначит выборы, то вступает в действие соответствующий суд общей юрисдикции.

В течение 10 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов финансирование расходов, связанных с их подготовкой и проведением, осуществляется в соответствии с бюджетной росписью о распределении расходов из соответствующего уровня выборов бюджета.

Избирательные участки образуются в пределах избирательного округа не позднее чем за 45 дней до дня голосования главой администрации города по согласованию с соответствующими комиссиями, в нашем случае – территориальными избирательными комиссиями (ТИК). Границы участков не могут пересекать границы округов, число избирателей на каждом из них не может превышать трех тысяч.

Обращаясь к вопросу формирования участковых избирательных комиссий (УИК), следует отметить, что в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов Барнаульской городской Думы в 2012 г. в избирательной кампании примут непосредственное участие и территориальные избирательные комиссии. Поэтому формирование УИК, обучение, контроль за их деятельностью ляжет целиком и полностью на ТИКи совместно с городской комиссией в отличие от выборов 12 октября 2008 г.

Хочется отметить в этой связи, что нарушение порядка формирования комиссий является основанием для отмены решения соответствующей комиссии об итогах голосования, результатах выборов.

Ввиду краткосрочности выдвижения (прием предложений ведется в течение 10 дней) необходимо провести предварительную работу с нашими старыми кадрами, но и включить в составы УИК молодежь.

Избирательная комиссия города постоянно работает над пополнением своего кадрового резерва молодыми избирателями, в основной массе – членами клубов молодых избирателей, имеющими определенные знания о действиях избирательных комиссий. Часть из них имеют опыт организации избирательных кампаний в своих учебных заведениях. В мае, уже второй год подряд мы проводим тестирование, по его итогам ребята подают заявления о включении в кадровый резерв. Эти предложения будут учтены при формировании избирательных комиссий.

Большой блок вопросов составляют организационно-технические мероприятия, которые в значительном объеме ложатся на органы местного самоуправления: предоставление оборудованных помещений для работы избирательных комиссий разных уровней представляет определенную сложность, так как не все администрации районов располагают необходимым количеством помещений, не на всех территориях избирательных участков имеются подходящие государственные или муниципальные помещения.

Договоренности о безвозмездном пользовании с владельцами иных помещений достигаются очень сложно, учитывая продолжительность и следование одна за другой избирательных кампаний.

При невозможности безвозмездного предоставления указанных помещений считаем оправданной постановку вопроса о выделении денежных средств на их аренду из соответствующих уровней выборов бюджетов.

Началом избирательной кампании для кандидатов и избирательных объединений является момент официального опубликования решения о назначении выборов.

Именно в этот период начинается выдвижение кандидатов, списков кандидатов и их регистрация. Определенную напряженность в реализации





пассивного избирательного права граждан, в работе избирательных комиссий и самих кандидатов, избирательных объединений создает недостаточная активность в выдвижении в самом начале этого периода, предоставление необходимых документов в конце стадии выдвижения. Представление документов в комиссии осуществляется до 18 часов по местному времени последнего дня периода сбора подписей: не позднее чем за 42 дня до дня голосования на выборах депутатов АКЗС; не позднее чем за 40 дней – на выборах депутатов БГД. В этой связи следует отметить, что таким образом кандидаты не только осложняют работу окружных избирательных комиссий, но и сокращают свой агитационный период.

Особое место в избирательной кампании занимает агитационная деятельность кандидатов. Именно в этот период фиксируется наибольшее количество жалоб и заявлений кандидатов друг на друга.

Для информирования избирателей на каждом избирательном участке распоряжениями глав администраций районов города определяются места для размещения агитационных материалов кандидатов.

Проблемой является контроль за агитационной деятельностью кандидатов. В ее решении необходимо взаимодействие избирательных комиссий, местных администраций и правоохранительных органов.

Наибольшего напряжения избирательная кампания достигает в день голосования, когда действуют абсолютно все участники избирательного процесса: избиратели и избирательные комиссии, органы государственной власти и местного самоуправления, федеральные службы самых различных отраслей, в том числе правоохранительные органы.

День голосования завершается подсчетом поданных избирателями голосов, оформлением итоговых протоколов, установлением общих итогов выборов и их опубликованием (обнародованием).

После подсчета голосов и подведения итогов выборов избирательным комиссиям предстоит передача в выше-

стоящие комиссии избирательной документации. Со стороны администраций города и районов данный вопрос традиционно решается положительно: комиссиям предоставлены помещения для хранения архивного материала, обеспечивается возможность уничтожения документов временного срока хранения и передача в архивный отдел администрации города документов, имеющих историческую ценность.

Нельзя выделить в отдельную стадию информационно-разъяснительную работу, так как она ведется на всем протяжении избирательного процесса в силу реализации принципа гласности и открытости.

Чтобы выборы сколько-нибудь адекватно отражали волю народа, избиратели должны быть информированы.

Каждая избирательная комиссия самостоятельно обеспечивает передачу в СМИ наиболее важных решений. Администрация города для этих целей предоставляет возможность для публикации выборных материалов в газете «Вечерний Барнаул», а также на официальном интернет-сайте Барнаула с 2008 г., где открыт раздел «Избирательная комиссия муниципального образования г. Барнаул».

По месту жительства избирателям доставляются информационные материалы, издаваемые комиссиями, организующими выборы.

В ходе избирательного процесса происходит обжалование нарушений избирательных прав граждан и иных его участников через избирательные комиссии разных уровней и правоохранительные органы: суд, прокуратуру, полицию.

Выборы всегда осуществляются в конкретной общественно-политической среде, которая во многом определяет их характер, а именно:

- наличие в обществе согласия, атмосферы доверия, готовности политических партий, подавляющего большинства граждан уважать результаты выборов;
- уважение в государстве прав человека. Это необходимо для того, чтобы избиратели и кандидаты чувствовали себя свободными, не подвергались разного рода угрозам, чтобы в общест-

ве существовала атмосфера уважения личности, воли большинства и меньшинства;

- избиратели должны чувствовать, что они свободны в осуществлении волеизъявления. Общество должно верить, что избирательный процесс будет осуществляться четко и беспристрастно.

В связи с этим должны быть приняты соответствующие шаги, которые бы не только гарантировали правильное течение электорального процесса в организационно-управленческом плане, но и снимали любые подозрения в необъективности.

Всем организаторам и участникам избирательного процесса следует осуществить все мероприятия по подготовке и проведению выборов в полном соответствии с требованиями закона, с учетом имеющегося как положительного, так и отрицательного опыта, с максимальной степенью внимания, ответственности и открытости на всех стадиях избирательного процесса, чтобы оправдать ожидания избирателей на конечный справедливый результат.

<sup>1</sup> Дамаскин О.В., Корчиги Е.В., Сеченова Р.Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура. М., 2005.

<sup>2</sup> Биктагиров Р.Т. Стадии избирательного процесса: правовая природа и проблемы классификации // О выборах. 2008. №3. С. 10.

<sup>3</sup> Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов : Закон Алтайского края от 8 июля 2003 г. №35-ЗС (в ред. Закона Алтайского края от 10 марта 2011 г. №32-ЗС) // ООО «Юридическая консалтинговая фирма «Юр «Ком(п)» (г. Барнаул).

<sup>4</sup> Текущие архивы избирательной комиссии муниципального образования города Барнаула, окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Барнаульской городской Думы за 2008–2011 гг.

<sup>5</sup> Положение об избирательной комиссии муниципального образования города Барнаула : Решение Барнаульской городской Думы от 14 мая 2009 г. №114 // ООО «Юридическая консалтинговая фирма «Юр «Ком(п)» (г. Барнаул).





*Татьяна Сергеевна Абакумова, заместитель начальника Главного управления Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, начальник управления по социальной политике.*

*В Алтайском крае проживает 5 012 человек, признанных судом недееспособными. С марта 2008 г. органами социальной защиты населения реализуются государственные полномочия по опеке и попечительству лиц этой категории. Эти непростые обязанности, в равной мере правовые, социальные и медицинские, возложены на Главалтайсоцзащиту после серьезных изменений в законодательстве Российской Федерации, в результате которых полномочия органов опеки и попечительства переданы от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.*

## ОПЕКА И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВО НЕДЕЕСПОСОБНЫХ И ОГРАНИЧЕННО ДЕЕСПОСОБНЫХ ЛИЦ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

С марта 2008 г. органами социальной защиты населения реализуются государственные полномочия по опеке и попечительству совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан. По данным на 01.07.2011 г. их численность в Алтайском крае составляет 5 012 человек, 1 524 из них проживают в специализированных социальных и медицинских учреждениях.

Эти непростые обязанности, в равной мере правовые, социальные и медицинские, после серьезных изменений в законодательстве Российской Федерации возложены на Главалтайсоцзащиту.

Федеральным законом от 29.12.2006 г. №258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничений полномочий» изменен п. 1 ст. 34 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ). Согласно прежней редакции указанной статьи ГК РФ органами опеки и попечительства являлись органы местного самоуправления. В Алтайском крае функции органов опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных лиц исполняли администрации городов, районов, сельских поселений, центральные районные больницы. Их деятельность носила формальный характер, сводилась исключительно к назначению психически больному человеку опекуна, зачастую без законных оснований – в отсутствие решения суда о признании его недееспособным.

С 1 января 2008 г. полномочия органов опеки и попечительства переданы от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов Федерации. Такое решение обусловлено в целом развитием российского законодательства.

В период существования СССР полномочия по опеке и попечительству находились в ведении исполнительных органов государственной власти на местах. Их компетенция определялась Положением об органах опеки и попечительства РСФСР, утвержденным Постановлением Совета Министров РСФСР от 30.04.1986 г. №175. Именно эти органы являлись властью, «наиболее близкой к народу», и могли обеспечить полноценную государственную защиту нуждающихся в ней граждан на местном уровне.

Правовое положение органов, осуществляющих опеку и попечительство, изменилось с началом очередного этапа реформ, направленных на возрождение местного самоуправления в России. С момента принятия Закона РФ от 06.07.1991 г. №1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации», который стал единым для страны нормативно-правовым актом, регулирующим отношения в данной сфере, обязанность по осуществлению опеки и попечительства была возложена на органы муниципальной власти, не входящие в систему органов государственной власти. Это нашло отражение и в ст. 34 ГК РФ, где

была закреплена ответственность органов местного самоуправления за осуществление опеки и попечительства.

Однако результаты реализации органами местного самоуправления ряда функций в сфере социальной поддержки людей, находящихся в трудной жизненной ситуации, свидетельствовали об их неэффективности, что привело к пересмотру модели и концепции организации опеки и попечительства.

Первым шагом к усилению контроля со стороны государства за осуществлением поддержки малозащищенных категорий граждан стал пересмотр положений Федерального закона от 28.08.1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Внесенные в данный закон изменения (от 06.10.2003 г. №131-ФЗ) обозначили круг вопросов, входящих в компетенцию муниципальных образований. После вступления изменений в силу с 1 января 2008 г. опека и попечительство вышли из перечня вопросов органов местного значения и стали одним из полномочий государственных органов.

Именно такая система опеки отвечает сегодняшним потребностям в организации надлежащей защиты недееспособных граждан. Но для четкого регулирования отношений, возникающих в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или ограниченно дееспособными людьми, требовалось при-





нятие нового самостоятельного закона, который объединил бы в себе нормы, ранее содержащиеся в различных источниках права, в том числе отрывочно – в Гражданском, Семейном и Жилищном кодексах РФ.

Таким стал Федеральный закон №48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». Государственная Дума работала над этим законом на протяжении трех лет: проект внесли на рассмотрение в июне 2005 г., принят он был 24 апреля 2008 г.

2008 г. в нашей стране был объявлен Годом семьи. В течение этого года органам исполнительной власти субъектов Федерации было рекомендовано осуществить ряд мероприятий и уделить особое внимание вопросам социальной поддержки семей, укрепления авторитета семьи, базовых семейных ценностей.

Президент России Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию подчеркнул, что Год семьи – не единовременная акция, а результат долгосрочной политики государства, направленной на улучшение демографической ситуации, укрепление института семьи в обществе. В связи с этим в последнее время появилось и появляется много новых нормативно-правовых актов, направленных на совершенствование законодательства о семье и тем самым на обеспечение стабильности и благополучия в семьях.

Принятие закона «Об опеке и попечительстве» стало одним из важных этапов совершенствования семейного законодательства. В законе сформулированы принципы государственного регулирования в области опеки, определены права и обязанности органов опеки и попечительства, правовой статус опекунов и попечителей, упорядочены процедуры установления и прекращения опеки и попечительства.

В развитие Федерального закона от 24.04.2008 г. №48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» принято Постановление Правительства РФ от 17.11.2011 г. №927 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан», которое детализирует и значительно усиливает полномочия субъектов Федерации в данной сфере, ужесточает контроль за их реализацией.

Таким образом, эволюция правового статуса органов опеки и попечительства сегодня остановилась на передаче этих функций органам исполнительной власти субъектов Федерации, и это нес-

лучайно. Государство признало необходимость четкого регулирования деятельности органов власти в данной сфере и строгого контроля за соблюдением прав и интересов людей, которые в силу состояния здоровья не могут не только защитить себя, но и самостоятельно организовать свою жизнедеятельность.

В ст. 29 ГК РФ установлено, что гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Над ним устанавливается опека.

В ст. 17 и 18 ГК РФ раскрывается важнейшее понятие «правоспособность гражданина», суть его сводится к способности человека иметь гражданские права и нести гражданские обязанности. Т.Г. Морщакова, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке, заслуженный юрист РФ в отношении недееспособных лиц высказывается следующим образом: «А какие права имеет лицо, признанное недееспособным, тем более если оно помещено в психиатрическое учреждение? Человек лишается всего. Это где-то на грани лишения жизни, это лишение человеческой формы существования. Я не знаю более серьезного поражения прав. Если задуматься над содержательным качеством этих мер, то это фактически полное лишение прав. Когда-то существовала такая категория – лишенцы. Так вот, недееспособные – еще большие лишенцы. Это ли не самая страшная санкция?» (интервью журналу «ЭЖ-Юрист», 2009, №9).

Изменения в законодательстве Российской Федерации нашли отражение в нормативной правовой базе Алтайского края, и у органов социальной защиты населения появилось принципиально новое направление деятельности, являющееся государственным полномочием: опека (попечительство) и патронаж недееспособных и ограниченных в дееспособности совершеннолетних граждан.

Органы социальной защиты населения активно включились в эту работу. Управления социальной защиты населения по муниципальным районам и городским округам под руководством и контролем Главного управления фактически с нуля организовали и осуществляют деятельность по следующим вопросам:

- обеспечение своевременного выявления и учет лиц, нуждающихся в установлении опеки (попечительства);
- защита прав и законных интересов подопечных, в том числе в судебном порядке, обеспечение достойного уровня их жизни;
- обеспечение исполнения опекунами (попечителями) возложенных на них обязанностей.

Сегодня более 5 тысяч недееспособных граждан охвачено индивидуальной работой органов социальной защиты населения. За первое полугодие 2011 г. в Алтайском крае опека назначена 228 нуждающимся в ней лицам, 52 опекуна освобождены от исполнения своих обязанностей. Представители социальной защиты населения приняли участие более чем в 550 судебных процессах по вопросам, затрагивающим права психически больных граждан. Проверено более 3700 сделок с имуществом (недвижимым и не являющимся недвижимым) недееспособных лиц, проведено 3188 проверок условий жизни подопечных и соблюдения опекунами своих обязанностей.

Работа в сфере опеки и попечительства над совершеннолетними гражданами строится по двум направлениям: в отношении людей, опекаемых физическими лицами, и в отношении людей, помещенных в специализированные учреждения системы здравоохранения или социальной защиты населения. В соответствии со ст. 35 ГК РФ над недееспособными или ограниченно дееспособными гражданами, помещенными под надзор в специализированные учреждения, опекуны не назначаются. Исполнение обязанностей опекунов или попечителей возлагается на указанные организации. Закон не содержит различий в требованиях к исполнению опекунских обязанностей опекуном-учреждением и опекуном – физическим лицом. В связи с этим органы социальной защиты также предъявляют ко всем опекунам одинаковые требования.

Как и другие направления работы системы социальной защиты населения Алтайского края, опека и попечительство – непростое, проблемное поле деятельности, однако Главалтайсоцзащита прилагает все усилия для реализации государственных полномочий на должном уровне.





Роман Васильевич Моисеев, директор Краевого государственного учреждения «Алтайский региональный ресурсный центр»

Алтайский край – единственный регион в Сибирском федеральном округе, где полностью за счет краевого бюджета реализуется важный образовательный проект – Губернаторская программа подготовки профессиональных кадров для малого и среднего предпринимательства.

## РЕАЛИЗАЦИЯ ГУБЕРНАТОРСКОЙ ПРОГРАММЫ ПОДГОТОВКИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КАДРОВ ДЛЯ СФЕРЫ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

Время предъявляет все более жесткие требования к работе всех участников экономических процессов, причем осуществляющих свою деятельность не только в производственном секторе, но в сфере услуг. Поэтому в настоящих условиях тема наличия профессиональных кадров, в полной мере владеющих вопросами экономического и хозяйственного управления, в бизнес-структурах, на предприятиях и в учреждениях является очень важной. От обеспечения хозяйствующих субъектов высококвалифицированными кадрами напрямую зависят вопросы повышения конкурентоспособности и эффективности данных предприятий и организаций, качества предоставляемых ими услуг, их технологической модернизации.

В Алтайском крае развитие малого и среднего предпринимательства рассматривается как одно из наиболее важных и перспективных направлений социально-экономической политики. В настоящее время сектор малого и среднего предпринимательства оказывает на развитие экономики края достаточно большее влияние. В Алтайском крае в малом бизнесе заняты более 400 тыс. человек, или свыше 31% экономически активного населения региона.

Поэтому было логично, что данная образовательная программа направлена на подготовку именно представителей малого и среднего бизнеса.

Напомню, что с начала 2009 г. осуществляется подготовительная работа в рамках ведомственной целевой программы «Губернаторская программа подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края в 2009–2012 годах»<sup>1</sup> (далее – Губернаторская программа), которая реализуется в Алтайском крае по инициативе и под патронажем Губернатора края А.Б. Карлина. Губернаторская программа – это одна из форм поддержки малого и среднего бизнеса, реализуемых на территории Алтайского края, одна из немногих региональных программ. Она основана на опыте реализации Президентской программы подготовки управленческих кадров и нацелена на развитие кадрового потенциала предпринимательства в регионе, повышение образовательного уровня и правоты культуры руководителей и специалистов бизнеса, совершенствование управления экономической деятельности малых предприятий.

Главным разработчиком и заказчиком Губернаторской программы

является управление Алтайского края по развитию предпринимательства и рыночной инфраструктуры. Оказание услуг по организации и проведению обучения руководителей и специалистов субъектов малого и среднего предпринимательства в рамках Губернаторской программы на протяжении двух учебных лет осуществлялось на базе Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы». Конкурсным отбором слушателей для обучения по Губернаторской программе, организацией и проведением стажировок руководителей и специалистов субъектов малого и среднего предпринимательства, анкетированием выпускников программы и руководителей предприятий, направивших специалистов на обучение, мониторингом эффективности реализации программы занималось КГУ «Алтайский региональный ресурсный центр».

Обучение в рамках Губернаторской программы осуществляется в формате профессиональной переподготовки (объем 500 учебных часов) по направлениям «Финансовое обеспечение малого и среднего бизнеса» и «Правовое обеспечение малого и среднего бизнеса». Фор-





ма обучения – блочно-модульная (с частичным отрывом от работы), предусматривающая периодические очные учебные сессии (модули).

Реализуется Губернаторская программа при участии ведущих ученых и экспертов-практиков, благодаря чему ее слушатели имеют возможность приобрести современные знания и практические навыки по управлению организацией и персоналом, бухгалтерскому учету, финансовому анализу, налогообложению, маркетингу, стратегическому планированию, разработке и развитию проектов, что позволит осуществлять эффективное управление предприятием и развивать перспективные направления деятельности.

Обучение завершается государственной аттестацией с выдачей слушателям, успешно прошедшим переподготовку, документа государственного образца о профессиональной переподготовке, дающего право ведения профессиональной деятельности по направлению обучения.

Ежегодный анализ эффективности реализации Губернаторской программы показывает, что большинство ее участников, как руководителей, так и специалистов, отмечают факт приближения учебных программ к современной реальности, их высокую практическую отдачу и прикладной характер выполняемых слушателями программ и работ.

По окончании обучения лучшие слушатели получают право прохождения стажировки на экономически устойчивых предприятиях Алтайского края, Сибирского федерального округа и Российской Федерации. Длительность стажировок составляет от одной до двух недель. Одним из важных этапов подготовки в рамках Губернаторской программы, после обучения в вузе, является возможность пройти рос-



сийскую стажировку. Расскажу подробнее об организации стажировок, а также о первых успешных итогах их проведения.

Основной целью проведения российских стажировок является изучение передового опыта развития предприятий в существующих экономических условиях, а также выявление возможности установления стабильных экономических контактов.

В период с 23 ноября по 2 декабря 2010 г. была организована и проведена стажировка для 11 выпускников (отобранных на основании аттестации по изученным дисциплинам в учебном году) Губернаторской программы 2009/10 учебного года на ведущих предприятиях Санкт-Петербурга по теме «Малый бизнес: инновации и развитие». Целью стажировки являлось изучение на практике опыта развития экономики в Санкт-Петербурге, в том числе в сфере кадровой политики, организации и управления качеством на производственных предприятиях, стратегического и антикризисного управления, а также установление стабильных экономических контактов.

В состав алтайской делегации вошли специалисты предприятий, представляющие различные сферы

экономики края: машиностроение, химическую, деревоперерабатывающую и пищевую промышленности, строительство, туризм, транспортные услуги, торговлю, сферу общественного питания.

Все программные мероприятия стажировки были разделены на четыре основных блока:

- встречи с представителями исполнительных органов государственной власти города, общественных организаций;
- совместные посещения стажерами ведущих предприятий Санкт-Петербурга;
- индивидуальные посещения предприятий по профилю стажиров;
- культурные мероприятия (экскурсия по Санкт-Петербургу, посещение дворцово-паркового комплекса г. Пушкин).

Во время пребывания в Санкт-Петербурге менеджеры Алтайского края посетили более 30 предприятий и организаций, профиль которых соответствует профессиональной деятельности участников стажировки. Они ознакомились с работой таких предприятий, как ОАО «Климов», ОАО «Санкт-Петербургский картонно-полиграфический комбинат», мясоперерабатывающий завод «Парнас-М»,





завод «Арктос», производственная компания «Петербурженка», ОАО «Слотекс», ООО «Медовая ярмарка», некоммерческое партнерство «Союз производителей сухих строительных смесей» и др. На каждой из площадок состоялись встречи с руководством, знакомство с организационной структурой, используемыми технологиями, а также обсуждались возможности установления деловых контактов и развития сотрудничества.

В результате стажировки было достигнуто предварительное соглашение о проведении обучающих мероприятий для специалистов заринских компаний ООО «Объединение Хлеб», ООО «Блик 2» в питерской фирме ООО «Чайная ложка»; туроператорская компания «Охота» подписала несколько договоров с крупными компаниями Санкт-Петербурга, работающими на прием иностранных туристов в Северной столице и в регионах России; барнаульской транспортной компании «Экспедиция» предложено сотрудничество с питерским предприятием для перевозки грузов фирмы «Юнимиак»; из-

учен опыт организации логистики на Санкт-Петербургском картонно-полиграфическом комбинате, опыт развития предприятия по производству строительных отделочных материалов и т.д.

Подводя предварительные итоги стажировки в Санкт-Петербурге на брифинге, заказчиком Губернаторской программы было принято решение о продолжении выбранной формы проведения групповой стажировки в регионах Российской Федерации. Стажировка открыла новые возможности для межрегионального сотрудничества алтайских предпринимателей. КГУ «Алтайский региональный ресурсный центр» как основной организатор в проведении российских стажировок в рамках Губернаторской программы, имея договоренности с коллегами из других регионов, предложил заказчику очередную программу стажировки в Томске.

С 23 по 29 января 2011 г. состоялась стажировка группы алтайских менеджеров на тему «Инновации для бизнеса» в Томске. Участники посетили более 50 предприятий и организаций, соответствующих

их профессиональной деятельности. Они ознакомились с работой ОАО «Томский электромеханический завод им. В.В. Вахрушева», ООО «Томский лакокрасочный завод», ООО «Томскнефтехим», ООО «Сибирская упаковка», ООО «Туристическое агентство «АэроТур-Томск»», ООО «Талисман», ОАО «Томское пиво», фабрики кондитерских изделий «Антонов Двор», ООО «Производственно-торговая фирма «Апрельский хлеб»», Конструкторско-технологического бизнес-инкубатора Томской области, благотворительного фонда «БлаговестЪ» и др. На каждом из предприятий состоялись встречи с руководством, знакомство с организационной структурой, используемыми инновационными технологиями производства и управления, а также обсуждение возможностей делового сотрудничества.

Участница стажировки Оксана Едыкина после завершения обучения смогла расширить направления деятельности в сфере туризма, организовала благотворительный фонд «В поддержку детей, пострадавших в ДТП», а также получила возможность представить свои проекты на встрече Президента России Дмитрия Анатольевича Медведева с руководителями благотворительных организаций страны.

Следующим реализованным проектом в рамках Губернаторской программы стала стажировка по теме «Современное управление предприятием на примере предприятий Алтайского края».

Участники изучали современные методы организации и управления в различных сферах экономики региона. В программу стажировки были включены как групповые посещения предприятий, так и индивидуальные.

За 10 дней стажировки ее участники успели побывать на различ-







ных предприятиях и организациях Алтайского края, соответствующих их профессиональной деятельности: АКГУП «Индустриальный», группа Сибирских производственно-торговых компаний, ЗАО «Эвалар», ЗАО «Алтайкровля», ОАО «Алтайские макаронны», ОАО «Сибэнергомаш», ЗАО «КЖБИ-2», ООО «Турина гора», ООО «Тепловит», ООО «Старые традиции», ООО Фирма «Малавит», ООО «Фирма РИАНД», ООО «Эра и Ко», ООО «Торговый дом Аникс», Издательский дом «Алтапресс», ООО ПКФ «Мария-Ра», МАУ «Центр развития наукограда», КГУ «Алтайский бизнес-инкубатор» и др.

Также для специалистов сферы малого и среднего бизнеса были организованы встречи с представителями органов власти администраций Алтайского края, Барнаула и Бийска.

В День российского предпринимательства состоялась информационная встреча на тему «Инфраструктура поддержки малого и среднего бизнеса» с участием представителей управления Алтайского края по развитию предпринимательства и рыночной инфраструктуры, КГУ «Алтайский биз-

нес-инкубатор», НП «Алтайский гарантийный фонд», НП «Алтайский банковский союз» и др. Помимо обсуждения насущных вопросов о развитии малого предпринимательства в крае и возможностях получения поддержки от государства, участники стажировки смогли поближе познакомиться с резидентами Алтайского бизнес-инкубатора, а также представителями Объединения выпускников Президентской программы Алтайского края. Итогом встречи стало решение о создании объединения выпускников Губернаторской программы. Кроме того, в программу стажировки вошли обучающие мастер-классы, на которых предприниматели изучили вопросы в области управления продажами и эффективного тайм-менеджмента.

В заключение хотелось бы акцентировать внимание на некоторых моментах реализации Губернаторской программы в Алтайском крае.

1. Программа носит прикладной характер, и в этом отношении особую значимость имеют стажировки на ведущих предприятиях России и Сибирского федерального округа, которые организуются для лучших слушателей программы. Выпускники программы смогли познакомиться

ся с деятельностью организаций и предприятий Санкт-Петербурга, Томска и лучших алтайских компаний.

2. За время стажировки алтайскими предпринимателями были организованы презентации нашего края и отдельных направлений предпринимательства. Состоялось более 100 встреч с топ-менеджерами и специалистами предприятий и учреждений посещаемых регионов.

3. Обучение в рамках Губернаторской программы позволяет менять привычные стереотипы в процессе организации своего дела, находить новые экономические ниши для развития бизнеса. Кроме того, общение между участниками программы способствует организации сотрудничества предпринимателей из районов и городов края. В частности, выпускники программы реализуют совместные туристические, торговые и социальные проекты.

Губернаторская программа подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края имеет свои плюсы и минусы, однако уже на данном этапе реализации выполнена ее главная задача: программа позволила представителям малого бизнеса заявить о себе, реализовать многие задумки, вселила уверенность в собственные силы и дала надежду на то, что, работая честно в своей стране, можно добиться карьерного роста, достижений в бизнесе и признания общества.

<sup>1</sup> Об утверждении ведомственной целевой программы «Губернаторская программа подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края в 2009-2012 годах» (в ред. от 25 ноября 2010 г. №526) : Постановление Администрации Алтайского края от 5 декабря 2008 г. №512 // Алтайская правда. 2010. 8 дек.





*Лариса Михайловна Ковалева, начальник отдела организации контроля и надзора в сфере здравоохранения Управления Росздравнадзора по Алтайскому краю*

*Представлен анализ проблем, возникающих в процессе деятельности Управления Росздравнадзора по Алтайскому краю, и даны предложения по повышению ее эффективности.*

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В УПРАВЛЕНИИ РОСЗДРАВНАДЗОРА ПО АЛТАЙСКОМУ КРАЮ

В настоящее время политика Правительства РФ направлена на усиление контроля и надзора в системе здравоохранения. В связи с этим в России на федеральном уровне была выстроена вертикаль управления, которая, с одной стороны, реально обеспечила на государственном уровне действенный контроль за исполнением законодательства в сфере здравоохранения и социального развития, с другой – дала объективную и полную информацию о состоянии дел в субъекте по всем вопросам, находящимся в ее компетенции. Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор) является федеральным органом исполнительной власти и находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ. Росздравнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы в 76 субъектах Российской Федерации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Полномочия Росздравнадзора утверждены Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. №323 «Об утверждении положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития»<sup>1</sup> и приказом Минздравсоцразвития РФ от 22 ноября 2004 г. №205 «Об утверждении Положения о территориальном органе

Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по субъекту Российской Федерации (Управлению Росздравнадзора по субъекту Российской Федерации)»<sup>2</sup>.

Основной задачей Росздравнадзора является осуществление функций по контролю и надзору в сфере здравоохранения и социального развития на территории соответствующего субъекта Федерации. Данные полномочия исполняются в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>3</sup>. Таким образом, контроль – это одна из основных функций Росздравнадзора и его управлений. Основной формой контрольно-надзорной деятельности являются проверки. Главные цели проводимых Федеральной службой контрольных мероприятий – повышение результативности, эффективности и качества исполнения государственных функций в сфере здравоохранения и социального развития.

Результаты контрольных мероприятий должны становиться достоянием гласности. Активно проводится работа со средствами массовой информации. Оценка результатов производится по их эффективности, по достижению качественных и количественных показателей деятельности Росздравнадзора, Минздравсоцразвития РФ и органов исполнительной власти субъектов Федерации в соответствии с Указом Президента РФ

от 28 июня 2007 г. №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ»<sup>4</sup>.

Территориальные управления в установленном порядке проводят проверку деятельности организаций здравоохранения, аптечных учреждений, организаций оптовой торговли лекарственными средствами, организаций, занимающихся социальной защитой населения, других организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере здравоохранения и социальной защиты населения. Повышение качества жизни граждан напрямую зависит от качества государственного контроля в регионах за предоставлением медицинских и социальных услуг, применением в здравоохранении новых медицинских технологий.

Территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по Алтайскому краю (Управление) был создан приказом Росздравнадзора 1 декабря 2004г., при этом первоначальную численность работников составляла одна штатная единица. В настоящее время Управление состоит из четырех отделов с количеством сотрудников 22.

По результатам анализа деятельности Управления, проведенного нами в 2010 г., выявлены определенные проблемы.

В Управлении Росздравнадзора по Алтайскому краю в настоящее время на каждого сотрудника, уполномоченного на проведение контрольно-надзорных мероприятий, в соответствии со штат-





ным расписанием, приходится 15 проверок в месяц. Исходя из фактической численности сотрудников, наделенных контрольными полномочиями, нагрузка составляет 160 проверок в год, и в целом считается высокой.

В 2009 г. на каждого сотрудника, уполномоченного на проведение контрольно-надзорных мероприятий, в соответствии со штатным расписанием, по отделам пришлось от 15 до 20 проверок на человека. В 2010 г. этот показатель составил от 12 до 16 проверок на человека. В целом Управлением за 2009–2010 гг. проведено 1603 и 2356 контрольно-надзорных мероприятий соответственно по 19 государственным функциям и 44 полномочиям.

К сожалению, до настоящего времени отсутствуют примерные нормативы нагрузки на одного сотрудника по исполнению государственных функций и полномочий, что в значительной степени затрудняет адекватность и объективность планирования контрольно-надзорных мероприятий, а также проведение оценки эффективности использования кадрового состава Управления. Данное обстоятельство свидетельствует о назревшей необходимости проведения углубленного объективного сравнительного анализа имеющегося в территориальных управлениях штата сотрудников и эффективности его использования.

Для решения задач по совершенствованию контроля и надзора в сфере здравоохранения нами были предложены следующие управленческие решения.

С целью сокращения чрезмерной нагрузки на сотрудников Управления нами направлены предложения в Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения и социального развития для проведения в ближайшее время анализа эффективности использования выделенных штатов в территориальных управлениях за последние три года (2008–2010 гг.). Для анализа определены следующие показатели: количество штатных единиц, наделенных контрольными полномочиями; нагрузка на одну штатную единицу; количество поднадзорных организаций на территории субъектов РФ; количество планируемых и внеплановых мероприятий, а также наличие разработанных критериев, определяющих количество проверок, плани-

руемых территориальным управлением на предстоящий год.

Результаты данного анализа позволили бы, на наш взгляд, **оптимизировать нагрузку на одну штатную единицу путем перераспределения неэффективно используемых штатных единиц в нуждающиеся территории, тем самым, обеспечив повышение эффективности имеющегося в распоряжении территориальных управлений Росздравнадзора кадрового потенциала.**

Таким образом, не увеличивая дополнительно штатную численность Росздравнадзора, мы смогли бы обеспечить повышение эффективности и качества контрольно-надзорных и разрешительных полномочий в рамках исполняемых государственных функций Росздравнадзора.

В соответствии с исполняемыми государственными функциями и полномочиями нами проведен анализ деятельности отделов Управления, по результатам которого выявлено, что нагрузка в отделах на сотрудников разная. Таким образом возникла необходимость изменения организационной структуры Управления.

Кадровое решение в организации заключалось в равномерном распределении по отделам сотрудников и закреплении равного количества исполняемых государственных функций и полномочий за отделами, после чего нами были разработаны Положения об отделах и соответственно изменены их наименования.

Разработанное нами и принятое руководителем Управления кадровое решение достигло своей цели – государственные функции и полномочия равномерно распределены между отделами и сотрудниками. Работа отделов и специалистов стала более упорядоченной, а деятельность Управления в целом – эффективнее.

Алгоритм разработки кадрового решения учитывал как положительные изменения в работе и карьере сотрудников, чье положение менялось при переходе в другой отдел, так и вопросы оптимизации работы Управления в целом.

После разработки и реализации кадрового управленческого решения

была оптимизирована организационная структура Управления:

- образовались небольшие подразделения с высококвалифицированным персоналом;
- число уровней управления не увеличилось.

Наша задача состояла в том, чтобы **выбрать ту организационную структуру, которая лучше всего отвечает целям и задачам организации.** Оптимальная структура – это та, которая наилучшим образом позволяет организации эффективно взаимодействовать с внешней средой, продуктивно и целесообразно распределять и направлять усилия своих сотрудников и, таким образом, удовлетворять потребности клиентов и достигать своих целей с высокой эффективностью.

Управление осуществляет контроль в сфере здравоохранения за устранением нарушений, выявленных в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий, посредством увеличения количества повторных проверок. Результаты контрольно-надзорных мероприятий за 2008–2010 гг. свидетельствуют о направленной положительной динамике в поднадзорных (подконтрольных) объектах. Согласно годовым отчетам Управления за 2008, 2009 и 2010 гг., опубликованным на сайте Управления (<http://22reg.roszdravnadzor.ru>), в 2008 г. проведено 1283 проверки, 192 (15%) приходится на внеплановые, в том числе по устранению выявленных нарушений – 0. В 2009 г. из 1603 проведенных Управлением проверок 378 (23,5%) приходится на внеплановые, в том числе по устранению выявленных нарушений – 80 (21% от внеплановых проверок). В 2010 г. проведено 734 проверки, из них 361 (58%) внеплановых, в том числе по устранению выявленных нарушений – 230 (64%). Таким образом, количество внеплановых проверок по устранению выявленных нарушений увеличивается из года в год.

По результатам проверок в большинстве учреждений здравоохранения выявляются нарушения. Специалисты Управления составляют протоколы об административных правонарушениях и выдают предписания об их устранении с определенным сроком исполнения. Руководство учреждений, в которых по





результатам проверок выявлены нарушения, в установленный срок должно предоставить в Управление уведомление об их устранении. В большинстве случаев полученное уведомление на предписание не содержит исчерпывающей информации по устранению нарушений, а иногда вовсе не предоставляется в Управление к установленному сроку. Вследствие этого имеется незавершенность контрольно-надзорных мероприятий, и Управление полагается на ответственность руководителей учреждений здравоохранения по устранению недостатков. Показатель завершенности проверок в 2010 г. составил 65%. Так, за год был увеличен показатель завершенности проверок с 21% в 2009 г. до 65% в 2010 г. Для этого нами было увеличено количество внеплановых проверок по устранению выявленных нарушений, которые регулярно включались в ежемесячный план контрольно-надзорных мероприятий Управления. При поступлении информации об устранении нарушений комиссия, проводившая проверку, анализирует адекватность принятых мер и принимает решение о необходимости проверки по устранению выявленных нарушений или об отсутствии такой необходимости. Основаниями для проведения проверки по устранению выявленных нарушений являются:

- предоставление неполной информации или отсутствие документов, подтверждающих устранение нарушений;
- неадекватность принятых мер или невозможность проверки устранения нарушений по представленным документам;
- составление протокола об административном правонарушении при проведении проверки первоначально.

**Для совершенствования контрольно-надзорной деятельности в 2011 г. усилен контроль за устранением нарушений посредством увеличения количества повторных проверок – в 100% случаев проводятся проверки по устранению выявленных нарушений.**

Результативность, эффективность контрольно-надзорной деятельности Росздравнадзора в данном случае должна заключаться не в количестве проверок и привлеченных к административной ответственности лиц, не в величине

штрафов, а в исправлении выявленных недостатков. С помощью выездных или документарных внеплановых проверок по устранению выявленных нарушений нами планируется достигнуть завершенности контрольных мероприятий. Таким образом, Управление будет иметь информацию об устраненных нарушениях и о том, каким образом учреждения здравоохранения устранили недостатки (нарушения).

Для качественной и эффективной контрольно-надзорной деятельности Управления мы считаем необходимым в настоящее время снизить количество проверок за счет уменьшения плановых. Тем самым снизится нагрузка на специалистов, улучшится качество проведения проверок, и Управлению легче будет достигнуть программно-целевого показателя (100%) по внеплановым проверкам по устранению выявленных нарушений.

Эффективность (качество и полнота) контрольно-надзорной деятельности в значительной степени определяется наличием административных регламентов и методического сопровождения по исполнению государственных функций. Специалистами ведомства разработаны 20 административных регламентов, 15 из которых утверждены приказами Минздрава России и вступили в силу. К сожалению, до настоящего времени отсутствуют административные регламенты и методические рекомендации по исполнению пяти государственных функций. Так, **для эффективного исполнения государственной функции по контролю за приоритетным национальным проектом «Здоровье» нами была разработана карта эффективности поступившего оборудования, в том числе нагрузочные нормы на медицинское оборудование, согласно приказам Министерства здравоохранения и социального развития РФ.** В рамках данной государственной функции с 2007 г. нами анализируется эффективность использования медицинского оборудования, факты задержки ввода в эксплуатацию оборудования при поступлении в лечебно-профилактические учреждения, а также причины задержки, факты простоя оборудования и нецелевого его использования, причины поломки.

Организованная нами таким образом работа по контролю за реализацией ПНП «Здоровье» позволила: снизить количество специалистов, не соответствующих квалификационным требованиям в учреждениях здравоохранения, повысить нагрузку на оборудование, поставленное по ПНП «Здоровье».

Считаем необходимым для качественного и эффективного исполнения государственных функций направить предложения в Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения и социального развития с нашими разработками для утверждения Министерством здравоохранения и социального развития РФ административных регламентов по исполнению пяти государственных функций. Таким образом, ожидается более глубокий и точный контроль исполнения данных государственных функций.

Проблемы организации контрольно-надзорной деятельности в сфере здравоохранения частично были решены на уровне Управления: оптимизирована организационная структура Управления, усилен контроль за устранением выявленных нарушений посредством увеличения количества повторных проверок (программно-целевой показатель – 100%). Информацию о проблемах, которые не могут быть решены на уровне Управления, было предложено направить в вышестоящие организации для разрешения их на уровне Министерства здравоохранения и социального развития РФ и высшего законодательного органа.

Благодаря 5-летним наработкам Росздравнадзора руководство страны, государственные органы обладают необходимой информацией о состоянии сферы здравоохранения и социального обеспечения. Это необходимо для постановки стратегических задач, формирования долгосрочных планов развития социальной сферы, а также для организации эффективного контроля за их исполнением.

<sup>1</sup> Российская газета. 2004. 8 июля.

<sup>2</sup> Российская газета. 2004. 24 дек.

<sup>3</sup> Российская газета. 2008. 30 дек.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2007. №27. Ст. 3256.





Людмила Владимировна Шлаузер, заместитель главы Администрации Ребрихинского района Алтайского края



*Анализируется состояние документационного обеспечения управления в органах местного самоуправления на современном этапе, его нормативно-правовая обеспеченность. Описаны конкретные меры по систематизации делопроизводства, поднимаются проблемы организации смешанного документооборота и перехода на электронный документооборот.*

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ОРГАНИЗАЦИИ ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

На современном этапе развития местного самоуправления в России важная роль отводится эффективному управлению, которое уже невозможно представить без рационально организованного документирования и документооборота. Значительные изменения в отношении общества к документационному обеспечению управленческой деятельности произошли во второй половине 2009 г. И сегодня мало кого нужно убеждать в его необходимости и значимости.

На сегодняшний день в Российской Федерации приняты и действуют федеральные законы, регулирующие вопросы организации местного самоуправления и деятельности органов местного самоуправления. Вопросы делопроизводства в органах местного самоуправления решаются фрагментарно. Учитывая их сложность и объемность, федеральное законодательство относит отдельные вопросы делопроизводства на уровень законодательных актов субъектов Федерации, а технологические аспекты ведения делопроизводства – уже на уровень отдельных муниципальных образований, каждое из которых наделяется правом издания индивидуальных муниципальных правовых актов и локальных нормативных актов, в том числе и по вопросам делопроизводства. Все эти документы должны учитывать общие принципы, установленные базовым федеральным законодательством<sup>1</sup>.

Обязательность документирования информации впервые была закреплена в 2006 г. Федеральным законом от 27.07.2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», который установил ряд терминов (информация, информационная техно-

логия, документированная информация, доступ к информации и др.), урегулировал отношения, возникающие в сфере информации, информационных технологий и защиты информации. В ст. 11 данного закона определено, что порядок делопроизводства не только в государственных органах, но и в органах местного самоуправления должен соответствовать Правилам делопроизводства, установленным Правительством РФ для федеральных органов исполнительной власти<sup>2</sup>.

В соответствии с данной статьей вышло Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 г. №477 «Об утверждении Правил делопроизводства в Федеральных органах исполнительной власти» (далее – Правила), устанавливающее требования к созданию документов, состав реквизитов, организацию документооборота и порядок работы с электронными документами. Утвержденные Правила краткие, в них даны лишь общие принципы и положения ведения делопроизводства, и в связи с этим п. 4 Постановления предписывал «Федеральному архивному агентству до 1 января 2010 г. утвердить Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти». Во исполнение этого Всероссийский научно-исследовательский институт документооборота и архивного дела разработал Методические рекомендации, которые были утверждены Приказом Росархива от 23.12.2009 г. №71, и хотя они предназначены для федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, на сегодняшний день являются основным нормативно-методическим документом при разработке ин-

струкций по делопроизводству в организациях любой организационно-правовой формы<sup>3</sup>, в том числе и в органах местного самоуправления.

**Администрация Ребрихинского района целенаправленно работает по совершенствованию документационного обеспечения управления. Учитывая стремительные изменения законодательной и нормативно-методической базы делопроизводства, глава района поставил задачу: привести нормативно-правовую базу по данному вопросу в администрацию района в соответствие с действующим законодательством.**

До недавнего времени в администрации района пользовались типовой инструкцией по делопроизводству, но в связи с тем, что приказом Министерства культуры РФ от 11 мая 2010 г. №260 была отменена Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, возникла необходимость разработки и утверждения новой инструкции. Процесс этот оказался довольно длительным и сложным. Поскольку в администрации района нет специалистов по делопроизводству, для решения поставленной задачи была создана рабочая группа, в которую вошли: управляющий делами администрации района, начальник юридического отдела, начальник архивного отдела, заместитель главы администрации района. Члены рабочей группы изучили нормативные правовые акты, методические рекомендации федеральных органов исполнительной власти по данному вопросу, имеющий опыт других муниципальных образований. При разработке инструкции были учтены специфические особенности ра-





боты органов местного самоуправления, предусмотрены перспективные направления документационного обеспечения. В результате практически все разделы инструкции претерпели значительные изменения, а также были добавлены новые:

- подготовка и оформление правовых актов;
- бланки документов;
- особенности работы с электронными документами;
- прием и передача служебной информации по официальным каналам электронной почты и факсимильной связи.

Раздел «Особенности работы с электронными документами» содержит пока лишь базовые требования к электронным документам, к их созданию, обработке, хранению. В дальнейшем необходимо будет его расширять и корректировать с учетом практических наработок.

**Применение правильно составленной инструкции по делопроизводству обеспечивает:**

- **соответствие используемых форм документов решаемым задачам;**
- **юридическую силу документов, подготавливаемых в администрации района;**
- **сокращение затрат рабочего времени на составление, оформление и обработку документов;**
- **эффективный контроль исполнения документов.**

На уровень организации документационного обеспечения управления (ДОУ) существенное влияние оказывает наличие квалифицированных кадров. В организационной структуре администрации района отсутствует служба делопроизводства. Функции по организации работы с документами, в соответствии с должностными инструкциями, закреплены за отдельными муниципальными служащими и специалистами. В 2010 г. в администрации района обновлены должностные инструкции муниципальных служащих. В должностные обязанности сотрудников, обеспечивающих работу с документами, добавлены обязанности, касающиеся вопросов организации ДОУ.

Организатором работы по ДОУ является управляющий делами администрации района. В его должностной инструкции указаны следующие обязанности:

- внедрение конкретных мероприятий по организации рационального ведения делопроизводства в администрации района;
- организация работы по контролю за исполнением постановлений, распоряжений и поручений главы района;

– регистрация и согласование нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также служебной корреспонденции администрации района.

Следует отметить, что в должностных инструкциях специалистов комитетов и отделов закреплены обязанности по ведению делопроизводства. Так, в должностные обязанности ведущего специалиста комитета по экономике, управлению муниципальным имуществом и предпринимательской деятельности, кроме основных функциональных обязанностей, также включено: предоставление документов и личных заявлений на подпись руководителю; осуществление контроля за своевременным исполнением служебных документов и поручений специалистами комитета; организация приема посетителей председателем и специалистами комитета; по поручению руководителя составление писем, запросов, Аргументов документов.

Практика показала, что наилучших результатов в работе с документами специалистами достигается при наличии в организации инструментов оценки и стимулирования этой деятельности.

В мае 2011 г. был приведен в соответствие с действующим законодательством регламент работы администрации района. Значительные изменения претерпела номенклатура дел. В настоящее время в ней учтены только те дела, которые фактически формируются в администрации района и отражают все основные направления ее деятельности.

В ближайшее время предстоит работа над альбомом унифицированных форм документов администрации района.

Можно отметить, что нормативная база по ДОУ находится сейчас на удовлетворительном уровне.

**В последнее время все большую актуальность в деятельности органов местного самоуправления приобретают вопросы внедрения системы электронного документооборота (СЭД).**

Всем известно, что в России долгие годы весь документооборот был бумажным. Сегодня его уже смело можно назвать смешанным: наряду с документами на бумажных носителях, в органах исполнительной власти, организациях и учреждениях активно используются электронные документы. Но, так как бумажные документы никуда не исчезли и не исчезнут в обозримом будущем, в первую очередь необходимо обеспечить «стыковку» электронного документооборота с бумажным и создать единый эффективный смешанный процесс. Следующий

этап – переход на систему электронного документооборота.

На сегодняшний момент сформирована определенная нормативная база для повсеместного внедрения электронного документооборота – это федеральные законы от 02.05.2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», от 27.07.2006 г. №152-ФЗ «О персональных данных», от 27.07.2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», от 27.07.2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 06.04.2011 г. №63-ФЗ «Об электронной подписи» и др.

На протяжении нескольких последних лет в стране выполнялась Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 гг.)». 20 октября 2010 г. принята Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.)». Таким образом, государство намерено поддерживать создание и развитие государственных и межведомственных информационно-управляющих систем и межведомственного электронного взаимодействия.

Это важно не только для государственного управления, но и для всего общества в целом. Опираясь на единые правила, гражданам и бизнесу легче будет взаимодействовать с государством, особенно в сфере исполнения государственных услуг, в налоговой, финансовой, социальной сферах. Если мы добьемся отмены бумажного документооборота и перейдем на электронные формы взаимодействия (оплата коммунальных услуг, уплата налогов, управление банковскими расчетами и т.п.), то достигнем ощутимого ускорения документооборота. Но для того, чтобы такое взаимодействие было эффективным, нужна соответствующая нормативно-правовая база, правовое регулирование этой сферы жизни государства<sup>4</sup>.

Существующая сегодня «многоукладность» делопроизводства затрудняет взаимодействие между организациями и ведомствами, поскольку они находятся на разных этапах перехода от традиционного бумажного к смешанному, а затем к электронному документообороту и по-разному понимают и внедряют новые технологии.

Правительственная Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г. предусматривала в перспективе принятие





федерального закона об электронном документообороте, который обеспечил бы согласованный обмен электронными документами между органами управления.

Постановлением Правительства РФ от 22.09.2009 г. №754 утверждено Положение о системе межведомственного электронного документооборота. Этот нормативный акт является основой для создания единой инфраструктуры обеспечения электронного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. В настоящее время идет внедрение этой системы в центральных органах управления.

### Насколько же готовы органы местного самоуправления к переходу на электронный документооборот?

Не составляет особого труда решить технические проблемы в данной части. Так, например, в администрации Ребрихинского района все специалисты обеспечены компьютерной техникой, имеется выход в Интернет, создана локальная сеть. В администрациях сельсоветов также имеется не менее трех компьютеров в каждой, специалисты обеспечены оргтехникой в необходимом количестве, имеют доступ в Интернет.

Немного сложнее обстановка с внедрением электронной цифровой подписи (ЭЦП). В настоящее время ее используют только для подписания документов, предназначенных для казначейства, и в процессе проведения электронных торгов. В администрации района ЭЦП имеют 8 человек, в администрациях сельсоветов – главы администраций и бухгалтера. Обеспечение всех участников электронного документооборота ЭЦП требует немалых материальных затрат. Но, с другой стороны, наличие ЭЦП является важным условием для перехода на электронный документооборот. Без ЭЦП электронный документ не может являться объектом права, он теряет свою аутентичность (подлинность), достоверность, целостность.

Необходимо отметить, что за последние годы в органах местного самоуправления резко возрос объем документооборота. Увеличилось количество входящей корреспонденции, а также количество документов, создаваемых внутри организации. В 2010 г. в администрации района распорядительных документов было принято на 30% больше, чем в 2009 г.

Анализ входящих документов в администрации района за последние два года показал, что основная их доля поступает по электронной почте. Население района активно осваивает интернет-приемную.

В целях оптимизации работы по документационному обеспечению в администрации района с 2009 г. установлена система электронного документооборота «Дело», которая пока не используется на полную мощность, но уже показала свою эффективность. Однако на уровне органов местного самоуправления поселений система электронного документооборота до сих пор не нашла своего применения. Это результат недопонимания и недооценки преимуществ ее использования руководителями органов исполнительной власти поселений.

Система электронного документооборота позволяет решать многие функциональные задачи. Одной из ее основных функций является контроль исполнения поручений – просмотр отчетов об исполнении и снятие с контроля любых поручений; контроль всей иерархии поручений – от пунктов до сложных многоступенчатых резолюций, имеющих разных авторов, контролеров и исполнителей; механизм оповещения о поступлении новых документов; определение местонахождения документа; создание напоминаний по поручениям; информирование о нарушении срока исполнения документов. Она позволяет рационально использовать рабочее время, дисциплинирует специалистов, повышает качество исполнения документов.

Эффективное внедрение СЭД и оперативное управление ее работой могут обеспечить только сотрудники, хорошо знающие как ИТ-технологии, так и делопроизводство. Обучение и повышение квалификации всего персонала в области управления документами позволяет значительно снизить риски при использовании в работе электронных документов, повысить эффективность труда сотрудников, в более короткие сроки внедрить электронный документооборот и межведомственное электронное взаимодействие.

В настоящее время в администрациях сельсоветов ощущается острая нехватка квалифицированных кадров, и, как следствие, возрастает риск неудачного или затяжного внедрения электронного документооборота. Особенности персонала организации, его квалификация, общий настрой на освоение нового, понимание необходимости перемен – все это краеугольные камни для успешного внедрения современных технологий в управление документами. Кроме этого, большое значение имеет осознание руководителями органов исполнительной власти муниципальных образований объективной не-

обходимости перехода на новый уровень документационного обеспечения управления.

**Самыми трудными и самыми актуальными на этапе перехода к электронному документообороту становятся вопросы развития законодательно-нормативной базы.** Органы местного самоуправления муниципального района могут разработать ее самостоятельно, а вот поселениям данный объем работы не под силу, поскольку администрация сельсовета чаще всего состоит из главы администрации, его заместителя и специалиста по финансам, которые в большинстве своем не имеют профильного образования. На них возложена ответственность по исполнению всех полномочий, закрепленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и переданных им отдельных государственных полномочий. Отсутствие юридической службы и специалистов по делопроизводству на уровне поселений тормозит развитие нормативной базы по вопросам документационного обеспечения управления.

Таким образом, можно выделить несколько проблем документационного обеспечения управления в органах местного самоуправления, которые требуют незамедлительного решения:

- отсутствие логически выстроенной нормативно-правовой базы по вопросам ДОО;
- необеспеченность органов местного самоуправления поселений квалифицированными специалистами, готовыми к работе с электронными документами;
- низкие темпы внедрения системы электронного документооборота.

<sup>1</sup> Кукарина Ю.М. Регламентация делопроизводства органов местного самоуправления в федеральных законодательных актах // Делопроизводство. 2010. №3.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Кузнецова Т.В. Изменения в законодательно-правовой и нормативно-методической базе документационного обеспечения управления: 2009–2010 гг. // Делопроизводство. 2011. №1.

<sup>4</sup> Ларин М.В. Современное делопроизводство // Современные технологии делопроизводства и документооборота. 2010. №10.





Наталья Николаевна Вяткина, ведущий специалист комитета по развитию предпринимательства и потребительскому рынку Администрации Железнодорожного района г. Барнаула

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

*В статье затронуты проблемы проведения конкурса на замещение вакантных должностей в муниципальных образованиях. Конкурс на замещение вакантной должности давно стал обычной процедурой, особенно по тем позициям, где предъявляются высокие требования к кандидату. Но порой дело доходит до конфликтов и судебных разбирательств. Чтобы своевременно и надежно защититься от таких проблем, нужно урегулировать порядок конкурсного отбора с помощью локального акта.*

## О ПРАКТИКЕ ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА НА ЗАМЕЩЕНИЕ ВАКАНТНЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Успех становления и развития местного самоуправления в России во многом определяется кадровым потенциалом муниципальных образований. Постановка принципиально новых задач перед органами местного самоуправления привела к изменению содержания и характера многих функций, полномочий представительной и исполнительной власти муниципалитетов.

Качественный состав органов местного самоуправления напрямую зависит от применения методов отбора, оценки и изучения кадров. Как социальный институт, отбор персонала на муниципальную службу представляет собой систему мероприятий субъектов отбора, основанных на законодательно закрепленных принципах и направленных на обоснованный и квалифицированный выбор кандидатов для замещения должностей муниципальной службы. Отбор в сфере муниципальной службы, в том числе и профессиональный, выполняет ряд важных социальных функций. В их числе функция селекции муниципальных структур общества от тех категорий людей, которые, прежде всего по формальным критериям, не удовлетворяют требованиям, предъявляемым к муници-

пальным служащим, а также должностям муниципальной службы.

**Организация и порядок отбора служащих носят нормативно-правовой характер.** Это обуславливает структуру организационно-правовых принципов отбора служащих. Поэтому организация отбора требует четкой и обоснованной системы требований. Законом о муниципальной службе установлен повышенный по сравнению с трудовым законодательством возраст поступления на муниципальную службу – 18 лет. Это связано с высокой ответственностью за выполнение должностных обязанностей по обеспечению полномочий органа местного самоуправления или лица, замещающего муниципальную должность, особыми требованиями, предъявляемыми к муниципальным служащим.

Кроме того, **лицо, поступающее на муниципальную службу, должно соответствовать определенным квалификационным требованиям**, которые предъявляются к уровню профессионального образования; стажу муниципальной (государственной) службы или стажу работы по специальности; профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для выполнения долж-

ностных обязанностей. Эти требования устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы (ст. 9 Закона).

Законом Алтайского края от 07.12.2007 г. №134-ЗС «О муниципальной службе в Алтайском крае» установлены типовые квалификационные требования к гражданам, претендующим на должность муниципальной службы:

- 1) для высших должностей муниципальной службы – высшее профессиональное образование; стаж муниципальной службы на должности не ниже главной группы либо государственной службы на должностях не ниже ведущей группы не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет;
- 2) для главных должностей муниципальной службы – высшее профессиональное образование; стаж муниципальной службы на должностях не ниже ведущей группы либо государственной службы на должностях не ниже старшей группы не менее двух лет или стаж рабо-





ты по специальности не менее четырех лет;

3) для ведущих должностей муниципальной службы – высшее профессиональное образование; стаж муниципальной службы на должностях не ниже старшей группы либо стаж государственной службы не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;

4) для старших и младших должностей муниципальной службы – образование не ниже среднего профессионального без предъявления требований к стажу работы по специальности.

Процедурные особенности поступления на муниципальную службу преимущественно связаны с возможностью проведения процедуры конкурса на замещение должности муниципальной службы. Статья 17 Закона о муниципальной службе предусматривает, что порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования.

Закон о муниципальной службе называет положения, которые обязательно должны найти отражение в указанном акте представительного органа муниципального образования о порядке проведения конкурса. В частности, порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, а также проекта трудового договора не позднее, чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Остальные условия и порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы определяются по усмотрению представительного органа муниципального образования. В муниципальном правовом акте, принимаемом представительным органом муниципального образования, которым устанавливается порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, может быть установлен перечень должностей, которые замещаются по результатам конкурса.

На практике в муниципальных правовых актах используются различные подходы в определении случаев конкурсного замещения муниципальных должностей. Так, в соответствии с Положением о порядке проведения кон-

курса на замещение вакантной должности муниципальной службы и порядке формирования конкурсной комиссии аппарата Собрания депутатов Мышкиского муниципального района Ярославской области конкурс проводится для замещения вакантных должностей муниципальной службы ведущих и старшей групп, предусмотренных Федеральным законом от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (п. 1.4).

Порядком замещения вакантной муниципальной должности муниципальной службы в администрации г. Улан-Удэ более детально определяется, какие именно должности подлежат замещению в конкурсном порядке. Указанным порядком установлено, что на основе конкурса документов замещаются главные и ведущие муниципальные должности муниципальной службы (кроме должностей, учреждаемых для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности (советники мэра, помощники мэра и консультанты заместителей мэра), а также должностей, относящихся к категории «руководители – председатели комитетов, начальники управлений»).

Практически все нормативно-правовые акты о проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливают правила публикации объявления о проведении конкурса в периодическом издании, а также предусматривается размещение данного сообщения на официальном сайте муниципального образования.

В объявлении должна быть указана не только должность, на замещение которой проводится конкурс, но и квалификационные требования, которым должен удовлетворять гражданин, претендующий на ее замещение.

Действующие нормативно-правовые акты, регламентирующие условия и порядок проведения конкурса при поступлении на муниципальную службу, как правило, закрепляют перечень документов, которые гражданин должен представить для участия в конкурсе. В Законе о муниципальной службе (ч. 3, ст. 16) предусмотрен перечень документов, которые гражданин представляет при поступлении на муниципальную службу. Данный перечень по прямому указанию названного закона может быть

расширен исключительно федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Соответственно, ни законодательство субъектов Российской Федерации, ни муниципальные нормативные акты не могут предусматривать предоставление каких-либо иных (помимо перечисленных) документов при поступлении на муниципальную службу.

Кроме всего вышеперечисленного, в объявлении о проведении конкурса следует указывать время и место приема документов, а также необходимые сведения о проведении конкурса. Целесообразно также указывать контактный телефон или адрес для получения справочной информации о проведении конкурса.

По смыслу ст. 17 Закона о муниципальной службе муниципальный правовой акт об условиях и порядке проведения конкурса должен содержать положения о составе и порядке формирования конкурсной комиссии. Состав комиссии должен формироваться таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые конкурсной комиссией решения.

Положение о порядке проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы включает в себя механизм проведения конкурса. Традиционно предусматривается две формы: конкурс документов или конкурс-испытание.

Согласно ч. 3 ст. 17 Закона о муниципальной службе представитель нанимателя (работодатель) заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы. Из данной нормы следует, что назначение на должность муниципальной службы производится представителем нанимателя (работодателем) на основе результатов работы конкурсной комиссии, а отбор кандидатов и результаты конкурса определяются именно комиссией на основании порядка, разработанного и утвержденного представительным органом муниципального образования.

Практически все нормативные акты, закрепляющие условия и порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, включают





в себя положение о том, что решение конкурсной комиссии является основанием для назначения кандидата на вакантную муниципальную должность либо отказа в таком назначении. Подавляющее большинство этих актов включают в себя механизмы выбора одного кандидата при равенстве голосов членов комиссии. Как правило, решающим в этом случае является голос председателя комиссии.

Таким образом, действующее законодательство определяет лишь общий порядок отбора персонала на муниципальную службу, а остальные условия и порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы устанавливаются представительным органом муниципального образования. Поэтому **создание четкой нормативно-правовой базы муниципальной службы – важная юридическая гарантия реализации конституционной нормы, устанавливающей равный доступ граждан к публичной службе.**

Рассмотрим практику проведения конкурсов на замещение вакантных должностей муниципальной службы в Курьинском районе Алтайского края. Администрация Курьинского района является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, формируемым в соответствии с Уставом Курьинского района, в целях обеспечения деятельности главы района как высшего выборного должностного лица по осуществлению им муниципальной власти.

Общая численность работающих в администрации района составляет 46 человек. Из них 16 человек – мужчины, 30 – женщины. Анализ кадрового состава по половому признаку за последние три года показывает, что количество женщин преобладает над количеством мужчин, что в целом отражает тенденцию полового состава муниципальных служащих в Российской Федерации.

Большая часть кадрового состава (24 человека) имеют стаж работы в администрации Курьинского района более 10 лет, 15 человек – от 5 до 10 лет, 5 человек – от 1 до 5 лет и 2 человека со стажем муниципальной службы до 1 года. 5 муниципальных служащих находятся в возрасте от 25 до 30 лет, 15 человек – от 30 до 40 лет, 11 человек – от 40 до 50 лет, 14

человек – от 50 до 59 лет, и 1 – в возрасте свыше 60 лет.

Из приведенных данных видно, что кадровый состав администрации Курьинского района составляют в основном женщины в возрасте от 30 до 50 лет. Однако руководящие должности занимают мужчины старше 50 лет.

За период с 2008 по 2010 г. было проведено три конкурса на замещение вакантных должностей муниципальной службы: на должность заведующего юридическим отделом, на должность главного специалиста по охране окружающей среды и на должность заведующего отделом ЗАГС.

Решением Курьинского районного Совета народных депутатов от 17 ноября 2008 г. №9 было утверждено Положение о порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы Курьинского района, в соответствии с которым проводится либо конкурс документов, либо конкурс-испытания на замещение муниципальной должности.

В соответствии с п. 3 Положения право на участие в конкурсе имеют муниципальные служащие и другие граждане, достигшие 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным законодательством Алтайского края для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии ограничений, установленных ст. 13 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Конкурс на замещение должностей высшей группы проводится в форме конкурса документов. При проведении конкурса на замещение должностей иных групп могут использоваться не противоречащие законодательству методы оценки профессиональных, личностных и деловых качеств кандидатов (тестирование, анкетирование и др.).

В соответствии с п. 6 Положения конкурс организуется и проводится конкурсной комиссией, формируемой в администрации района распоряжением главы района.

Конкурс проводится в два этапа. На первом этапе конкурсная комиссия в лице ее секретаря не позднее, чем за 20 дней до проведения конкурса публикует в газете «Патриот Алтай» сообщение

о проведении конкурса, включающее условия его проведения, сведения о дате, времени и месте проведения конкурса, а также проект трудового договора.

На втором этапе конкурса проводится оценка профессиональной компетентности, знаний, опыта, умений и навыков кандидатов, необходимых для решения функциональных задач по соответствующей муниципальной должности.

В Положении перечислены все необходимые документы, представляемые в комиссию кандидатами.

Список кандидатов, соответствующих установленным требованиям, из числа которых будет осуществляться дальнейший отбор, формируется секретарем и утверждается решением конкурсной комиссии.

Решение конкурсной комиссии о допуске гражданина к участию в конкурсе либо отказе в допуске доводится до сведения кандидатов не позднее чем за три дня до проведения конкурса.

В соответствии с п. 15 Положения конкурсная комиссия на основании представленных кандидатами документов, а также по результатам конкурсных процедур оценивает их профессиональный уровень. Конкурсными процедурами, как указано в Положении, могут быть анкетирование, тестирование, индивидуальное собеседование и другие, не противоречащие нормативным правовым актам Российской Федерации конкурсные процедуры.

При оценке профессиональных и личностных качеств кандидатов конкурсная комиссия исходит из соответствующих квалификационных требований к вакантной должности муниципальной службы, а также иных положений, установленных законодательством Российской Федерации о муниципальной службе.

Оценка кандидатов проводится по 10-балльной системе. По итогам оценки каждый член конкурсной комиссии выставляет кандидату соответствующий балл, который заносится в конкурсный бюллетень с краткой мотивировкой, послужившей основанием принятия решения о соответствующей оценке. Конкурсный бюллетень приобщается к протоколу заседания конкурсной комиссии. После оценки всех участников конкурса и подсчета набранных ими баллов конкурсная комиссия определя-





ет победителя конкурса. Победившим в конкурсе считается кандидат, получивший наибольшее количество баллов. При равенстве баллов у нескольких кандидатов решение конкурсной комиссии принимается открытым голосованием простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании. При равенстве голосов решающим является голос председателя конкурсной комиссии.

По итогам проведения конкурса комиссия принимает одно из следующих решений: о признании одного из участников победителем конкурса; о признании конкурса несостоявшимся; о признании всех претендентов не соответствующим требованиям по вакантной должности.

Решение конкурсной комиссии принимается в отсутствие кандидатов и является основанием для принятия решения о назначении кандидата на соответствующую муниципальную должность либо отказе в назначении.

Результаты голосования конкурсной комиссии оформляются протоколом заседания конкурсной комиссии. По результатам конкурса глава района заключает трудовой договор и издает распоряжение о назначении победителя на должность. О принятом конкурсной комиссией решении каждому участнику конкурса сообщается в письменной форме в течение месяца со дня его проведения. Информация о результатах конкурса публикуется в районной газете «Патриот Алтай».

Анализируя Положение о порядке проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы Курьинского района, можно отметить следующее: Положением не установлен четкий перечень должностей, которые замещаются по результатам конкурса, не указан срок опубликования результатов конкурса. Данный подход не соответствует требованиям ясности и недвусмысленности правовых норм, что необоснованно расширяет полномочия нанимателя при решении данного вопроса. Не предусмотрено право на обжалование решения конкурсной комиссии, которое закреплено в Конституции Российской Федерации. Отмеченные недоработки в отдельных случаях могут поставить под сомнение выводы конкурсной комиссии.

Так, например, и случилось при проведении конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы заведующего отделом ЗАГС администрации Курьинского района.

Казалось бы, конкурсная комиссия выполнила все необходимые действия, предусмотренные Положением. В установленные сроки в конкурсную комиссию поступило 6 заявлений. После проверки предоставленных документов на соответствие установленным требованиям решением конкурсной комиссии к участию в конкурсе было допущено три кандидата. Трех кандидатам было отказано в связи с несоответствием квалификационным требованиям по стажу работы.

Конкурсная комиссия оценивала участников конкурса на основании документов об образовании, о прохождении муниципальной, государственной службы, других документов. После конкурса документов было проведено собеседование с кандидатами. Вопросы предусматривали проверку на знание законодательства о муниципальной службе, об основах организации местного самоуправления, а также специфике деятельности органов ЗАГС. В среднем собеседование с каждым кандидатом длилось 30 минут.

При оценке качеств кандидатов конкурсная комиссия исходила из основных требований, предъявляемых к муниципальному служащему: знание Конституции РФ, федеральных законов, Конституции (Устава) и законов субъекта Российской Федерации, иных федеральных нормативных правовых актов и нормативных актов субъекта Российской Федерации, устава и иных нормативных правовых актов органа местного самоуправления применительно к исполнению соответствующей муниципальной должности. Анализировался также уровень профессиональной подготовки по соответствующей муниципальной должности; организаторские и управленческие способности, влияющие на эффективность служебной деятельности муниципального служащего. Оценка профессиональных качеств кандидатов осуществлялась исходя из должностных обязанностей, полномочий и квалификационных требований по конкретной муниципальной должности.

После исследования и оценки представленных участниками конкурса документов, а также проведения собеседования с претендентами члены комиссии выставили каждому кандидату соответствующий балл в конкурсный бюллетень.

Результаты проведения конкурса были оформлены протоколом комиссии. В протоколе указаны: присутствовавшие члены конкурсной комиссии; должность, объявленная на конкурсное замещение муниципальной службы; претенденты, допущенные к участию в конкурсе; победитель конкурса. Протокол был подписан членами конкурсной комиссии и направлен главе района, так как решение конкурсной комиссии, в соответствии с Положением, является основанием для назначения лица, выдержавшего конкурс, на соответствующую должность муниципальной службы.

Однако после предоставления результатов проведенного конкурса главе района трудовой договор с победителем конкурса не был заключен. На вакантную должность был принят кандидат, занявший третье место по результатам конкурса. В конкурсную комиссию главой был направлен протокол разногласий, в котором он указал причины, по которым не может назначить победителя конкурса. В частности, основной причиной была следующая: при публикации сообщения о проведении конкурса не был опубликован проект трудового договора с победителем конкурса, что впоследствии и послужило поводом для отмены решения конкурсной комиссии распоряжением главы района. Как показала практика, при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей в администрации Курьинского района в связи с экономией денежных средств проект трудового договора не публиковался никогда.

В настоящее время по инициативе главы Курьинского района решением Совета народных депутатов принято новое Положение о порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы Курьинского района, в котором, в отличие от ранее действовавшего, закреплены несколько иные нормы. Так, например, после оценки всех претендентов и определения результатов испытаний кон-





курсная комиссия определяет двух (или более) кандидатов на замещение вакантной должности муниципальной службы. Решение конкурсной комиссии принимается в отсутствие участников конкурса и направляется главе района для проведения собеседования с кандидатами, отобранными конкурсной комиссией, и принятия соответствующего решения, о чем сообщается в письменной форме каждому претенденту, участвовавшему в конкурсе в течение трех дней со дня его проведения. По результатам собеседования глава района заключает трудовой договор и издает распоряжение о назначении одного из кандидатов, отобранного конкурсной комиссией, на вакантную должность муниципальной службы.

Таким образом, если раньше решение комиссии было окончательным и являлось основанием для назначения победителя конкурса на вакантную должность либо отказа в таком назначении, а при равенстве голосов членов комиссии решающим являлся голос председателя комиссии, то теперь решающим является мнение главы администрации района.

Анализ проведения конкурсов на замещение вакантных должностей муниципальной службы в муниципальных районах позволяет выявить следующие проблемы: неграмотность и некомпетентность членов комиссии, зависимость членов комиссии от мнения работодателя, волюнтаризм руководителя. Все это, несомненно, приводит к снижению эффективности работы конкурсной комиссии.

Таким образом, возникают сомнения о целесообразности проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы, так как теряется его смысл. Тем более, что законодательство о муниципальной службе, в отличие от законодательства о государственной гражданской службе, не устанавливает обязательного требования о замещении должности муниципальной службы исключительно по конкурсу. Конкурс выступает лишь одним из способов отбора кандидатов на муниципальную службу, но совсем не единственным. Указанные положения Закона о муниципальной службе не раз критиковались в специальной литературе.

Публичная служебная деятельность (как на государственном, так и на мест-

ном уровне) требует регулирования в первую очередь публично-правовыми средствами. **Применительно к конкурсной процедуре при замещении должностей на муниципальной службе речь должна идти о большем учете именно публичных интересов.** Существующее же в настоящий момент правовое регулирование не в полной мере способствует реализации принципа равного доступа граждан к муниципальной службе, предусмотренного п. 2 ст. 4 Закона о муниципальной службе.

В то же время чисто формальные соображения не должны приводить к проявлению в законодательстве неэффективных норм, которые на практике все равно не будут соблюдаться. В настоящее время из 24 тыс. муниципальных образований, существующих в Российской Федерации, большая часть являются сельскими поселениями. Проведение конкурса при поступлении на службу в органы местного самоуправления сельских поселений очень редко является целесообразным, так как кадровая ситуация в большинстве этих муниципальных образований обычно не оставляет особого выбора между претендентами на вакантную должность. Проще говоря, в малочисленных сельских поселениях нередко вообще нельзя найти лиц, соответствующих квалификационным требованиям, предъявляемым к должностям муниципальной службы, и при этом изъявляющих желание служить муниципальному образованию. Требование об обязательном проведении конкурса, со всеми вытекающими из него процедурами, в таких ситуациях, конечно, возможно, но вряд ли разумно.

Однако в Российской Федерации существует и значительное число достаточно крупных муниципальных образований. Здесь ситуация иная: отнесение решения вопроса о проведении конкурса к ведению самих органов местного самоуправления может способствовать формированию закрытой системы муниципальной службы, комплектации наиболее престижных муниципальных должностей исключительно «своими» людьми и тем самым ограничивать право граждан на равный доступ к муниципальной службе.

Эта проблема не решена в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации», между тем, как представляется, решение ее лежит

на поверхности: законодательство о муниципальной службе должно более дифференцированно регулировать организацию и прохождение муниципальной службы в различных муниципальных образованиях. Было бы целесообразно закрепить обязательность проведения конкурса при поступлении на муниципальную службу в городских поселениях, городских округах, муниципальных районах и внутригородских территориях городов федерального значения. Вместе с тем применительно к сельским поселениям можно было бы сохранить необязательную норму.

**Реализация гражданином своего права на равный доступ к муниципальной службе зависит** не только (а может быть, и не столько) от возможности участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности, но и **от объективности оценки его профессиональных и личностных качеств.** Обеспечение объективной оценки гражданина в ходе конкурсных процедур обеспечивается путем применения соответствующих кадровых технологий. Согласно ст. 32 Закона о муниципальной службе применение современных технологий подбора кадров при поступлении граждан на муниципальную службу является одним из приоритетных направлений формирования кадрового состава муниципальной службы. Вместе с тем нужно сказать, что кадровые технологии традиционно являются «слабым местом» муниципальной службы. Практика показывает, что в муниципальных районах конкурсы чаще всего носят формальный характер. Достаточно острым является вопрос о наличии объективных критериев оценки кандидатов и т.п. **Решение этих проблем видится в разработке на муниципальном уровне грамотных методик проведения конкурсных процедур с привлечением соответствующих специалистов.**

Таким образом, одной из задач по развитию муниципальной службы будет являться именно анализ практики применения уже принятых нормативных правовых актов о муниципальной службе, систематизация соответствующих проблем, поиск путей их решения. Данная задача требует объединения усилий практиков, научных работников, законодателей.







Елена Петровна Шишкина, доцент кафедры гуманитарных и естественных наук Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат филологических наук

*Управление невозможно без грамотной профессиональной речи. Речь государственного служащего является и орудием труда, и средством действия. В статье названы и проанализированы наиболее частые речевые ошибки, в ряде случаев указаны возможные способы их устранения.*

## АНАЛИЗ ЛЕКСИЧЕСКИХ И ГРАММАТИЧЕСКИХ ОШИБОК В РЕЧИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

По речи, по ее культуре судят о человеке. «Заговори, чтобы я тебя увидел», – сказал Сократ своему новому ученику. Речь управленца должна соответствовать занимаемому положению в обществе, отвечать нормам русского языка и служить образцом грамотной профессиональной речи. Если госслужащий выражает свою мысль ясно, четко и понятно, то его требования будут выполняться теми, кому они адресованы. Если в речи отдающего распоряжения человека есть ошибки и недочеты, если он сумбурно и неточно говорит, то вряд ли следует рассчитывать на безукоризненное исполнение требуемого. Язык управленца является орудием его труда и средством действия, поэтому следует избегать речевых ошибок. Проанализируем виды и разновидности нарушений норм речи, установим причины их возникновения и рассмотрим способы их предупреждения.

Анализу речевых ошибок посвящен ряд работ известных лингвистов М.Р. Львова, А.А. Мурашова, Г.Я. Солганик, Т.С. Дроняевой, Л.А. Вербицкой и др. Опираясь на исследования этих ученых, приведем классификацию нарушений речевых норм.

**Лексические и грамматические ошибки** являются причиной нарушения речи. Наиболее часто в речи госслужащих встречаются следующие **лексические ошибки**<sup>1</sup>:

1. Смешение паронимов (паронимы – слова, имеющие один корень, но отличающиеся приставками или суф-

фиксами и имеющие разное лексическое значение). Например, «усвоить вождение» – «освоить правило» – это неверно: «освоить управление автомобилем», т.е. уметь управлять автомобилем, но «усвоить правила дорожного движения», значит, знать их; методичный – методический: «необходимо проводить методичные проверки», т.е. проверки, постоянно повторяющиеся через определенные промежутки времени, но «необходимо проводить методические проверки», т.е. методистам необходимо проверять работу.

2. Употребление слова в несвойственном ему значении, например: «промышленные потребности людей (здесь, по-видимому, речь идет о материальных потребностях людей). Слово «промышленный» использовано в несвойственном ему значении. Или: «нашли в крови запрещенные аппараты». Здесь, вероятно, имеются в виду «запрещенные препараты».

3. Нарушение лексической сочетаемости, например: «улучшение уровня жизни людей» – уровень повышают, а не улучшают, или: «за последний год произошло увеличение цен хлебобулочных изделий» – цены не увеличиваются, они повышаются. Наблюдения показали, что наиболее часто в речи госслужащих встречаются ошибки, связанные с нарушением лексической сочетаемости, при употреблении слов «проблема», «задача», «цель», «требование», «правило», «решение». Нужно запомнить, что проблему – преодолевают, задачу –

решают, цель – достигают, требование – выполняют, правило – соблюдают, решение – осуществляют. Все сочетания слов имеют общий смысл: «достижение определенного уровня через необходимые усилия».

4. Стилистическое несоответствие слова, например, употребление разговорного слова в ином стиле, например: «без разницы, кто стоит за этим».

5. Речевая избыточность (или плеоназм), например: «в октябре месяце состоится совещание руководителей подразделений предприятия...». В слове «октябрь» уже заложено значение «месяц», поэтому слово «месяц» лишнее в данном предложении. Или: «было высказано предложение переименовать название улицы». В слове «переименовать» уже содержится значение «изменить название».

6. Употребление однокоренных и повторяющихся слов в одном предложении, а также в стоящих рядом предложениях (иначе – тавтология), например: «вызывают затруднения в организации работы трудности с поставками необходимого оборудования», или: «ценность этого аргумента трудно переоценить».

7. Употребление слов-паразитов, не несущих функциональной нагрузки и потому засоряющих нашу речь, например: «и тому подобное», «и так далее», «как бы».

Кроме лексических ошибок довольно часто встречаются и грамматические ошибки. **Грамматические ошибки** делятся на морфологические и синтаксические





ческие<sup>2</sup>. **Морфологические ошибки** предполагают неправильное употребление грамматических форм разных частей речи, а синтаксические ошибки заключаются в неправильном построении словосочетаний и предложений.

Морфологические ошибки тоже часто становятся причиной неправильной речи. К ним можно отнести следующие нарушения:

1) многочисленные нарушения в склонении имен числительных, например: «Было получено свыше семиста тысяч рублей» (вместо правильной формы «семисот»). Или: «Прибыл поезд с пятистами участниками соревнований» вместо «с пятьюстами участниками». Употребление числительных вызывает самое большое количество ошибок. Не случайно грамотное употребление этой части речи называют индикатором речевой культуры говорящего. Употребляющему падежную форму числительного нужно помнить, что при склонении количественных числительных (отвечающих на вопрос «сколько?») изменяется каждое слово, а при склонении порядковых числительных (отвечающих на вопрос «какой?») изменяется только последнее слово числительного;

2) нарушения, связанные с употреблением собирательных числительных, в частности употребление собирательных числительных с существительными, называющими лиц женского пола («трое спортсменок представляли Алтайский край на этих соревнованиях» вместо правильного «три спортсменки»), или с существительными, называющими неодушевленный предмет и имеющими форму единственного и множественного числа («трое регионов края не сумели справиться с поставленной задачей» вместо «три региона»), или с существительными, перешедшими из разряда прилагательных и причастий («три командированных» вместо «трое командированных»);

3) неуместное употребление зависимых слов при полной форме имени прилагательного или причастия в роли сказуемого: «продукция, готовая к применению, выставленная на полки магазинов». Уместнее заменить краткой формой причастия: «продукция выставлена на полки магазинов»;

4) неправильное образование форм сравнения имен прилагательных: «са-

мая важная задача на сегодняшний день – подготовить город к отопительному сезону». Здесь наблюдается избыточность превосходного значения: «самая важная»; или: «необходимо более решительнее браться за дело», где «более решительнее» – избыточность сравнительного значения;

5) неправильный выбор глагольной видовой формы с чередованием гласного звука: «обуславливать» вместо «обусловливать», «сосредотачивать» вместо «сосредоточивать».

**Синтаксические ошибки** могут являться причиной неправильного построения предложения<sup>3</sup>.

1. Наиболее часто встречаются ошибки в управлении: «Этот факт убедительно доказывает о том, что работа по улучшению обслуживания населения ведется недостаточно активно». Доказывать можно что-то, а не о чем-то. Глагол «доказывать» требует существительного в форме винительного падежа, а не в форме предложного падежа. «Уверенность в достижение высоких результатов помогает им преодолевать трудности». Уверенность может быть «в чем», а не «во что». Здесь идет смешение с сочетанием «вера во что», но существительное «уверенность» требует предложного падежа, поэтому правильно будет: «Уверенность в достижении высоких результатов помогает им преодолевать трудности».

2. Два однородных сказуемых требуют разных падежных форм существительных, а употребляется только одна форма, что приводит к речевой ошибке. «Матери, которые самостоятельно воспитывают и заботятся о детях, нуждаются в поддержке государства». В этом предложении необходимо добавить падежную форму существительного к глаголу «воспитывают» – «воспитывают детей», а падежную форму «о детях» заменить синонимом «о них».

3. Ошибки, связанные с употреблением причастного оборота. Причастный оборот отделяется словами от определяемого слова: «все участники проголосовали «за», присутствующие на заседании». Ошибку можно исправить, поменяв местами причастный оборот и глагол: Все участники, присутствующие на заседании, проголосовали «за».

4. Ошибки, связанные с употреблением деепричастного оборота. Непра-

вильное употребление деепричастного оборота в следующем предложении: «Рассмотрев эти примеры, становится очевидно, что далеко не все возможное делается для наших пенсионеров». Основное действие, выраженное глаголом, и дополнительное действие, выраженное деепричастием, должны выполняться одним субъектом. Здесь же эти правила нарушены, так как первая часть представляет собой бесличное предложение, в котором субъект невозможен.

5. Нарушение видо-временной соотношенности глаголов в предложении: «этот вопрос рассматривался на заседании комиссии, уточнялся в комитете, заслушался на ученом совете». Глаголы «рассматривался», «уточнялся» несовершенного вида, а «заслушался» глагол совершенного вида, видо-временная соотношенность нарушена.

6. Ошибки, связанные со смешением сочинительных и подчинительных конструкций: «Но так как сроки выполнения работы заканчивались, и они обратились с просьбой продлить им практику». В одном предложении употребляется подчинительный и сочинительный союзы, они одновременно соединяют две части предложения, что делает невозможным определить, является ли первая часть придаточной частью, а вторая часть главной, как в сложноподчиненном предложении, или обе части равны, как в сложносочиненном предложении.

7. Ошибки, связанные с неразграничением прямой и косвенной речи: «Он сказал, что не буду участвовать в этом мероприятии». Косвенная речь требует глагола в форме третьего лица. Первое лицо в косвенной речи недопустимо, если речь идет о собеседнике или о третьем лице, а не о говорящем.

Итак, говоря о речевых ошибках, следует выделить лексические и грамматические ошибки. Постоянное внимание к чистоте, правильности речи сделает ее грамотной, доступной для понимания, а наше общение – успешным и эффективным.

<sup>1</sup> Мурашов А.А. Культура речи : учебное пособие. М.; Воронеж, 2006. С. 575.

<sup>2</sup> Львов М. Р. Риторика. Культура речи. М., 2004. С. 272.

<sup>3</sup> Солганик Г.Я., Дроняева Т.С. Стилистика современного русского языка и культура речи. М., 2004. С. 253.





## КНИЖНОЕ ОБОЗРЕНИЕ

**Службное право Российской Федерации : учебное пособие / М.В. Пресняков, С.Е. Чанов. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 448 с.**

За последние годы в Российской Федерации было принято значительное число нормативных актов, регулирующих статус государственных и муниципальных служащих. Концептуальная идея такого «правотворческого бума» заключается в необходимости разграничения правового положения работника и государственного (муниципального) служащего. Вместе с тем принятые акты не в полной мере обеспечили достижение поставленных целей реформирования. Одновременно сохраняют свою актуальность проблемы коррупции в системе служебных отношений. Зачастую госслужащие не заинтересованы в качественном исполнении возложенных на них обязанностей, не получили своего развития многие гарантии их статуса. В целом можно констатировать достаточно низкую эффективность государственного аппарата. Несмотря на обновление федерального и регионального законодательства, регламентация служебных отношений в Российской Федерации характеризуется наличием пробелов и противоречий. Соответственно, выход представленного учебного пособия, посвященного правовому регулированию служебных отношений, в настоящее время приобретает особую актуальность.

Несомненной ценностью рассматриваемой работы является авторский подход в сравнении правового регулирования статуса государственных гражданских служащих, служащих военной, правоохранительной службы, муниципальных служащих. В таком контексте рассмотрены все институты служебного права, что выгодно отличает названное учебное пособие от аналогичных исследований, в которых преимущественно изучаются вопросы регламентации государственной гражданской службы. Также несомненным достоинством работы является глубокий анализ реализации законодательства о государственной службе в Российской Федерации. Учебное пособие насыщено множеством конкретных примеров решений Конституционного Суда РФ и судов общей юрисдикции, иллюстрирующих проблемы практики правоприменения законодательства о службе.

Авторы на основе анализа различных подходов к месту норм о статусе государственных (муниципальных) служащих в российской правовой системе приходят к обоснованному выводу о целесообразности рассмотрения служебного права

как подотрасли административного права с перспективами его развития в качестве самостоятельной отрасли. При этом убедительным видится вывод о том, что данное правовое образование не следует рассматривать в качестве комплексной отрасли права, поскольку наличие норм иной отраслевой принадлежности в служебных отношениях является незначительным.

Особый интерес представляют оценки исследователей в части перспектив развития служебного права в России. В частности, в качестве таковых называется повышение императивности правового регулирования служебных отношений,



сближение государственной и муниципальной службы, усиление детальности в правовой регламентации статуса служащих и лиц, замещающих государственные должности. Одновременно авторы отмечают отсутствие логики в принятии федеральных нормативных актов, касающихся вопросов госслужбы, искусственность разграничения государственной и муниципальной службы. Трудно не согласиться с критическим замечанием авторов о размытости критериев разграничения государственной службы различных видов – гражданской, военной и правоохранительной.

Весьма логичными являются обобщения законодательства различного уровня, например, авторы указывают на специфику законодательства о государственной гражданской службе, которая, как правило, присутствует в законах субъектов РФ; особенностях регламентации муниципальной службы на местном уровне.

Подробно исследован состав служебных отношений.

К достоинствам работы относится также глубокий анализ отдельных институтов служебного права: прохождение службы, оплата труда, служебное время и время отдыха, гарантии на государственной (муниципальной) службе, служебный контракт, служебная дисциплина, прекращение служебных отношений. Не обойдены вниманием авторов современные проблемы противодействия коррупции, которым посвящена отдельная глава учебного пособия.

Следует поддержать многие авторские предложения, в том числе касающиеся необходимости различной регламентации статуса муниципальных служащих в муниципальных образованиях различного вида, отказа от привлечения иностранных граждан к военной службе по контракту, усиления вневедомственного контроля за прохождением государственной (муниципальной службы), развития системы управления государственной службой, отказа от употребления в нормативных актах применительно к государственным служащим термина «сотрудник» и др.

Конечно, представленное исследование не охватило всех имеющихся проблем развития служебного права в Российской Федерации. Некоторые положения работы являются дискуссионными (например о методах служебного права) или нуждаются в более глубоком анализе (например в части признаков государственной должности и должности государственной службы).

В целом представленное учебное пособие оставляет благоприятное впечатление. Оно в силу своей комплексности может быть полезно как для студентов и преподавателей, так и для практических и научных работников, а также для всех интересующихся проблемами реформирования государственного аппарата.

**А.В. Должиков, к.ю.н., заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»**

**А.Г. Коновалова, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и административного права Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»**





**Вологдин, Е.В. Экономика организаций : курс лекций / Е.В. Вологдин. – Барнаул, 2011. – 140 с.**

Экономика организации – образовательная и научная дисциплина, в которой излагаются методы и правила хозяйственной деятельности производственной организации. В соответствии с Государственным образовательным стандартом в учебном пособии представлены хозяйственные методы и приемы, используемые в практике организации производства продукции, разработки и определения стратегии решения перспективных и текущих задач предприятий, достижения поставленных перед ними конкретных экономических и социальных целей.

Основная задача, которую решает управленческий персонал предприятий, заключается в том, чтобы каждый вложенный в производство рубль не только окупался в полном объеме, но и приносил дополнительный доход. Профессиональный экономист как основное лицо в структуре хозяйственного управления в достаточной мере должен обладать знаниями о реальных процессах и механизмах производства и обращения товаров, позволяющими избежать ошибок и гарантировать успех дела.

Экономика организации как образовательная дисциплина – это комплекс знаний о средствах, законах и правилах ведения хозяйства. Она включает широкий спектр управленческих и организационных форм, методов и правил рационального использования материальных и нематериальных ресурсов, объектов, процессов и способов с целью создания и распределения материальных и духовных благ, без которых не могут обходиться ни отдельный индивид, ни общество. Таким образом, если экономика в целом представляет собой фундамент, на котором покоятся все без исключения компоненты системы жизнеобеспечения людей, то ее основным звеном, или ядром, является производство материальных благ, включая как предметы потребления, так и средства производства.

С ростом масштабов производства, стремительным расширением ассортимента выпускаемой продукции повышается сложность управления экономикой. Наряду со специализацией и кооперированием труда в производстве, появилась необходимость специализации и кооперирования труда в управлении. В отдельные разделы управления выделены управление финансами, учет, маркетинг, организация оплаты труда и др. Наряду с этим, использование современных информационных технологий становится необходимым условием успеха в управлении предприятием и обеспечения его развития. Задачи экономистов, независимо от того, в какой сфере управления экономикой они заняты, сводятся в конечном счете к организации производства и его интенсификации в соответствии с изменяющимся спросом и ростом требований к выпускаемой продукции.

Реальной экономики, оторванной от материального производства, не существует. А если и появляется описание подобной экономики в литературе, то оно может рассматриваться лишь как вымысел малосведущих литераторов. В реальном хозяйственном механизме действия, не вытекающие из требований материального производства и не учитывающие спрос на его продукцию, – это ошибочные действия. Чтобы исключить подобные ошибки (а порой и недобросовестные притязания отдельных лиц) при подготовке и принятии хозяйственных решений, в том числе на микро- и макроуровне, надо всегда увязывать содержание документов с требованиями и объективно обусловленным механизмом деятельности производственных предприятий

(организаций). А для этого необходимо изучить этот механизм. На бесчисленных примерах практикой доказано, что при решении сложных хозяйственных (и не только хозяйственных) задач слабо подготовленный, несведущий специалист действует не лучше, а порою хуже добросовестного невежды. Последний будет стремиться к успеху и с помощью консультантов может найти правильное решение задачи. Недостаточно подготовленный, но самонадеянный специалист решит вопрос, как умеет – плохо. Чтобы не оказаться в числе последних, каждый экономист должен иметь достаточно полные знания о деятельности предприятия. Усеченные и ограниченные знания не позволяют решать современные сложные экономические проблемы.

В специальной экономической литературе (к примеру, по финансам, планированию, труду и др.) описывается какая-то одна сторона хозяйственной деятельности предприятия (фирмы). Получая углубленное представление о ее функциях, правилах и задачах, специалист может под-

Особое место отводится вопросам предпринимательства, его значению в сфере производства, включая индивидуальные и коллективные, частные и функционально-управленческие формы. Подробно освещаются проблемы рынка и рыночных отношений. Уточняется роль и место рынка как сферы товарообмена, вызванного общественным разделением труда. Показано, что в различных формах и при различной степени регулирования рынок безостановочно функционирует уже несколько тысячелетий. Рынок на современной стадии развития цивилизации невозможно ни отменить, ни вновь ввести. Распространенный в России тезис о «переходе к рынку» не только ошибочен по содержанию, но и имеет крайне негативные последствия, так как нацелен не на укрепление хозяйственного механизма за счет устранения имеющихся в нем недостатков, а на забвение сложившихся национальных традиций и опыта.

Для корпоративных операций, связанных с большими затратами ресурсов и риском их потерять, требуются иные подходы к управлению экономикой, делающие упор на развитие стандартизации, использование информационных технологий, разработку стратегии предприятий (фирм), проведение крупномасштабных исследований. Поэтому определенное внимание в пособии уделяется современному состоянию и основным направлениям развития стратегического, текущего и оперативно-календарного планирования на предприятиях и построенному на принципах планирования современному отечественному и зарубежному менеджменту.

Подробно освещаются методы экономического регулирования производства на предприятии в соответствии с требованиями рынков сбыта продукции и рынков обеспечения предприятий необходимыми компонентами производства. Достаточно подробно описывается инструментарий, которым пользуются экономисты и руководители предприятий в сфере управления производством.

Автор избегает прямого копирования как самой практики, так и законодательной базы, связанной с экономикой предприятия, которые имеют свойство быстро изменяться в деталях. Акцент делается на основные принципы, правила и прогрессивные приемы организации экономической деятельности организации, использование которых дает возможность специалистам самостоятельно выбирать оптимальные варианты.

Широко распространенные в российском хозяйственном лексиконе в качестве равнозначных термины «предприятие», «фирма», «организация» в той же мере используются автором пособия как эквивалентные понятия. По его мнению, принципиального значения не имеет, как именуется производственное звено – «предприятие» или «фирма», а также как называется учебная дисциплина – «Экономика предприятия» или «Экономика фирмы». Содержание учебного пособия сводится не к обсуждению терминологических нюансов, а к рассмотрению организации и управления производством и реализацией продукции в реальном секторе экономики.

**К.В. Гордеев, к.э.н., доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»**



готовить правильное решение в своей профессиональной работе, лишь увязав его с другими сторонами деятельности предприятия. Методы, правила и условия комплексного подхода к вопросам управления хозяйственным объектом представлены в настоящем пособии.

Учебное пособие предназначено главным образом для студентов вузов и лиц, заинтересованных в изучении экономики предприятия и предпринимательского дела. Вместе с тем оно будет полезным руководителям и специалистам независимо от рода их деятельности. Студенты вузов, преподаватели, специалисты найдут в книге набор сведений о внутреннем хозяйственном механизме, позволяющем на каждой фабрике и заводе, в крупных и мелких организациях сплотить персонал и направить его работу на решение поставленной задачи.

Что касается внешней среды, то читатель получит четкое представление о социально-экономических функциях, месте и роли производственных предприятий в формировании отраслевых и территориальных комплексов, развитии национальной экономики в целом.

Автор детально рассматривает вопросы экономической деятельности и связанной с ней организацией управления предприятиями в соответствии с их размерами, отраслевой специализацией и формой собственности.





**16 сентября 2011 года в Алтайском филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ состоялась лекция Директора по правительственным и политическим вопросам Альянса Пенсионеров Американцев Ричарда Фиеста (США, г. Вашингтон)**



Лекция была посвящена проблемам общего и юридического образования в США, также вопросам сокращения современного разрыва между наукой и практикой. Выступление Ричарда Фиеста вызвало большой интерес, как среди студентов, так и среди преподавателей академии.

Ричард Фиеста – Директор по правительственным и политическим вопросам в Альянсе Пенсионеров Американцев, которая является зонтичной организацией наиболее крупной американской федерации профсоюзов (AFL/CIO). Ричард Фиеста является профессионалом в своей области его профессиональный путь – яркое тому подтверждение. Кроме того, что он практиковал в качестве адвоката, специализируясь на проблемах пенсионного обеспечения и трудового права и получил степень доктора в Джорджтаунском университете (г. Вашингтон, Округ Колумбия), Ричард также служил специалистом по связям с общественностью и делам конгресса



в Министерстве труда, Министерстве внутренних дел, корпорации гарантии пенсионных льгот в Правительстве Клинтон. Он работал в Конгрессе в качестве советника в Подкомиссии Палаты Представителей по трудовым стандартам, в качестве законодательного советника Сенатора Харриса Уоффорда (Демократ от штата Пенсильвания), и как директор по коммуникациям Сенатора Барбары Микалски (Демократ от штата Мэриленд).

Члены Альянса, в котором работает Ричард сегодня, стремятся создать Америку, которая защищает здоровье и экономическую устойчивость пенсионеров и пожилых американцев, вознаграждая работу, усиливая семьи и строя процветающие сообщества. Ричард Фиеста пояснил, что Альянс Пенсионеров Американцев является общенациональной лоббистской неправительственной организацией, членами которой выступают более 4 млн. бывших членов профсоюзов и других активистов-пенсионеров. Ключевым вопросом для Альянса является решение проблем финансовой стабильности систем социального обеспечения и бесплатной медицинской помощи, а также другие ключевые проблемы пенсионеров, к примеру, защита пенсионных прав и обеспечение длительного лечения при возникновении в нем необходимости. Данная организация продвигает прогрессивные политические и социальные программы, направленные на повышение уровня уважения труда и укрепление института семьи, в том числе путем участия в законодательном процессе. При этом лоббизм в сфере социального обеспечения пенсионеров сегодня является особенно актуальным в свете финансового кризиса, который привел к осложнению процессов развития трудового, налогового права и, как следствие, нормативной основы социальной защиты граждан. Особенно важным становится отстаивание интересов пенсионеров в сфере развития системы медицинского страхования.

Значительное внимание Ричард Фиеста уделил проблемам юридического образования в США. Изначально он пояснил, что система образования в США



отлична от российской и не является единой, а представлена 50 различными системами – в каждом штате собственная образовательная система. Это влияет и на структуру финансирования обучения, которое в основном осуществляется за счет налогов на имущество (в первую очередь налога на недвижимость). В США также есть и частные школы, в том числе религиозные. Общая образовательная программа в школах США включает 12 лет обучения. Первый период обучения 1–5 класс, затем средний этап образовательной программы с 6 по 8 класс и старшие классы – 9–12 классы. В школах преподаются иностранные языки – французский и испанский. По окончании обучения все школьники сдают национальный экзамен, результаты которого подтверждаются сертификатами.

Следующая образовательная ступень – обучение в колледже, которое длится 4 года. По окончании колледжа выпускнику присваивается звание «бакалавр». В США действует британская система образования, предусматривающая также обучение в магистратуре и докторантуре. Однако для получения статуса адвоката необходимо сдать специальный экзамен в Американской ассоциации адвокатов и получить лицензию, выдаваемую региональными властями.

После окончания лекции студенты задали Ричарду Фиеста интересующие их вопросы. В частности, студенты интересовались тенденциями развития русской культуры в США, особенностями получения научных степеней. Интересовал студентов и отношение американского гостя к России, знание им русского языка, а также соответствие стереотипов восприятия американской культуры в России реальной американской жизни.





## 20 сентября 2011 года в Алтайском филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ состоялся круглый стол «Участие неправительственных организаций в законотворчестве в России и США и антикоррупционная экспертиза»

Организаторами мероприятия выступили Алтайский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», АРО ОО «Ассоциация юристов России», АНО «Центр правотворчества, экспертизы и мониторинга законодательства» и Общественная палата Алтайского края.

В круглом столе приняли участие представители органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и Алтайского края, общественных организаций, научной общности. Участники обсудили общие проблемы, возникающие в России и США в области участия неправительственных организаций в законотворчестве, включая антикоррупционную экспертизу. Ричард Фиеста (Директор по правительственным и политическим вопросам Альянса Пенсионеров Американцев (США, Вашингтон) выступил с докладом о развитии лоббистской деятельности в США. Основные направления лоббистской деятельности были проиллюстрированы докладчиком на примере деятельности Альянса Пенсионеров Американцев. В докладе была отмечена эффективность деятельности лоббистских организаций и ее позитивное влияние в целом на законодательный процесс в государстве. Конкуренция в сфере лоббизма – основной двигатель законодательного процесса. Именно лоббизм позволяет всесторонне обсуждать важные проблемы, требующие нормативной регламентации, и выявлять действительно существенные практические проблемы правореализации.

При этом основными субъектами, с которыми следует развивать контакт членам лоббистских организаций – не сами конгрессмены, а их помощники. Важным является сам процесс согласования позиции конгрессменов, работающих в отраслевых комитетах, а также умение приходиться к компромиссным решениям и предсказывать поведение оппонированных лоббистских организаций. Современный лоббизм в США стал индустрией на стыке экспертной деятельности, рекламы и связей с общественностью, в связи с чем, значительное внимание лоббистскими организациями уделяется работе в штатах. Для принятия выгодного лоббистской организации решения нужно создать почву – региональную под-

держку. Кроме того, стоит учесть, что и на уровне штатов принимаются важные законы, соответственно, на постоянном контроле лоббистов должна находиться вся система законодательства в целом. Немаловажно то, что лоббистские компании обязаны ежегодно отчитываться за использование средств, затраченных на лоббистскую деятельность в обеих палатах Конгресса США, где имеются отделы, в штат которых входят сотрудники аппарата, ведающие контролем, отчетностью и регистрацией лоббистских организаций.

В ходе дискуссии участники круглого стола отметили, что в российском общественном сознании и политическом дискурсе доминирует исключительно негативное отношение к лоббизму, который зачастую воспринимается как синоним коррупции. Одновременно с этим высказывается и мнение о том, что принятие специального закона, регулирующего лоббистскую деятельность, позволило бы отчасти понизить уровень коррупции в законодательной сфере. Матвиенко Любовь Павловна (начальник экспертно-правового управления аппарата Алтайского краевого Законодательного Собрания) отметила, что для России профессиональная лоббистская деятельность – отдаленная перспектива. В первую очередь проблема связана с отсутствием развития прямых, не опосредованных связей между группами интересов и органами государственного управления. Однако, по мнению Любови Павловны, лоббизм действительно предоставляет государству и обществу ряд серьезных преимуществ, связанных с более оперативным информированием депутатов о реалиях жизни граждан и правовых проблемах, пробелах.

Серьезное внимание участники круглого стола уделили и проблеме антикоррупционной экспертизы как новому направлению общественного контроля в системе правотворчества. На сегодняшний день в Российской Федерации предусматривается возможность проведения трех видов антикоррупционной экспертизы – внутренняя, контрольно-надзорная и независимая. Внутренняя антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов осуществляется юридической службой соответствующего органа публичной власти либо лицом, ответственным за проведение

антикоррупционной экспертизы. По результатам внутренней антикоррупционной экспертизы составляется заключение, которое подлежит обязательному рассмотрению. Контрольно-надзорная антикоррупционная экспертиза правовых актов проводится органами прокуратуры и органами юстиции в соответствии с федеральным законодательством. Плюсом к этому по проектам нормативных актов может осуществляться и независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, которая проводится институтами гражданского общества и гражданами в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств. При этом стоит отметить рекомендательный характер предоставляемых заключений независимых экспертов, хотя они подлежат обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым направлены. Дополнительной гарантией для обеспечения эффективного функционирования системы независимой антикоррупционной экспертизы служит направление гражданину или организации, проводившим независимую экспертизу, мотивированного ответа по результатам рассмотрения их заключений.

Участники круглого стола отметили, что на сегодняшний день независимая антикоррупционная экспертиза на практике является скорее исключением, нежели правилом, так как не до конца урегулированы вопросы реального практического взаимодействия органов власти и экспертов. В связи с этим, поставлен вопрос о развитии заинтересованности публичной власти во взаимодействии с гражданским обществом в сфере правотворчества.

В ходе обсуждения перспектив развития законодательного процесса в России участниками круглого стола было отмечено, что канал взаимодействия «власть – народ» будет эффективно работать при условии транспарентности государственных институтов и формировании сильной, самостоятельной оппозиции. Также участники круглого стола выступили с предложением о дальнейшей координации усилий по влиянию на прогрессивное развитие законотворческого процесса в России, а также по формированию результативной методики антикоррупционной экспертизы.







АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

№ 7  
2011







## **АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Алтайский филиал образован в 2001 году и является государственным образовательным учреждением. В соответствии с Указом Президента РФ от 20.09.2010 г. №1140, распоряжением Правительства РФ от 23.09.2010 г. №1562-р путем реорганизации Филиал был присоединен к федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». Главной задачей Филиала сегодня является подготовка современных высококвалифицированных специалистов в области управления, экономики и юриспруденции, способных успешно работать в условиях новой российской государственности.

Образовательная деятельность осуществляется по трем направлениям:

- «Государственное и муниципальное управление»;
- «Экономика»;
- «Юриспруденция».

Профессиональная переподготовка по трем направлениям: «Государственное и муниципальное управление», «Экономика» и «Юриспруденция».

В АФ РАНХиГС разработано более 100 программ повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих Алтайского края, которые корректируются для каждой категории слушателей с учетом уровня образования, занимаемой должности и стажа практической работы.

Учебный процесс обеспечивает высококвалифицированный преподавательский состав. Для работы в Филиале приглашаются преподаватели, имеющие наряду с теоретической подготовкой опыт практической деятельности. Это в немалой степени способствует взаимодействию Филиала с органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и предприятиями края. В практику работы преподавателей прочно вошли практические занятия в администрациях различных уровней власти, а также на базе законодательных органов, на предприятиях.

Образовательный процесс в полном объеме обеспечивается учебной литературой, информационными возможностями дисплейных классов, прямым выходом в Интернет по скоростному каналу. Кроме различных методических материалов, размещенных в локальной сети Филиала, для студентов и преподавателей доступны справочные правовые системы и другие информационные базы. АФ РАНХиГС располагает двумя конференц-залами на 180 и 45 мест, учебными аудиториями с современным мультимедийным оборудованием.

Научная деятельность в АФ РАНХиГС ведется по нескольким направлениям, соответствующим профилю Академии. В научно-исследовательскую работу Филиала вовлечены и студенты, которые активно участвуют в различных межвузовских и международных конференциях. Ежегодно в Филиале проводятся студенческие научно-практические конференции, круглые столы и семинары.

Международная деятельность Филиала связана, прежде всего, с профилем учебного заведения и направлена на установление научных контактов с учебными заведениями за рубежом, занимающимися подготовкой кадров для государственной службы, и носит ярко выраженный прикладной характер – обмен опытом в области подготовки специалистов государственного и муниципального образования. Эта деятельность реализуется в рамках сотрудничества АФ РАНХиГС с Баварской школой управления (г. Мюнхен).

Лицензия АФ РАНХиГС серия ААА №001172 регистрационный №1138 от 12 апреля 2011 г.  
Свидетельство о государственной аккредитации серия ВВ №000953 регистрационный №0943 от 04 мая 2011 г.

