

АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

№10
2013

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



**Дети – это не только наше будущее,
но и настоящее**

Марина Ивановна АФАНАСЬЕВА
**Уполномоченный при Губернаторе Алтайского края
по правам ребенка**



УПРАВЛЕНИЕ

Гурова О.С.

*Мотивация профессиональной
деятельности сотрудников
организаций с разными типами
корпоративной культуры*



**ПУБЛИЧНАЯ
ВЛАСТЬ**

Насыров Р.В.

*Русский язык и архетипы
отечественного правосознания
(некоторые аспекты соотношения)*



**ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ,
ПЕРСПЕКТИВЫ**

Ноянзина О.Е.

*Институциональные условия
процесса формирования
гражданского общества
в Алтайском крае*

В сентябре 2013 года стартует реформа системы образования РФ в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Дополняет реализацию данного закона государственная программа РФ «Развитие образования на 2013 – 2020 годы», основным исполнителем которой является Министерство образования и науки РФ.

Наиболее интересные элементы данной программы, отражающие стратегии реформирования образовательной среды вузов представлены в данном материале.

«В настоящее время все развитые государства мира реализуют программы формирования систем непрерывного образования (обучения на протяжении всей жизни – life-long learning). Ведущие страны Евросоюза смогли обеспечить массовое среднее профессиональное и высшее профессиональное образование, участие взрослого населения в программах обучения и тренингах либо устойчивую положительную динамику в этой сфере. Доля экономически активного населения развитых европейских стран, участвующего в непрерывном образовании, достигает 60-70 %. В Российской Федерации доля экономически активного населения, участвующего в непрерывном образовании, в настоящее время не превышает 22,4%».

«В системе профессионального образования в ближайшие годы за счет сокращения численности обучающихся в силу демографических процессов будет наблюдаться высвобождение ресурсов. Вместе с тем снижение численности молодежи в возрасте 17-25 лет на 12-15 % к 2016 году по сравнению с уровнем 2010 года приведет и к сокращению предложения в наиболее гибком и активном сегменте рынке труда. В долгосрочной перспективе (к 2025 году) соответствующие негативные тенденции могут привести к сокращению российского ВВП в реальном выражении не менее чем на 10 %, а с учетом роста ожидаемой продолжительности жизни населения ВВП на душу населения в реальном выражении может снизиться на 15-20 % по отношению к уровню 2010 года. Это означает необходимость, с одной стороны, формирования предложения высокопроизводительных рабочих мест, а с другой стороны, радикального повышения качества подготовки кадров для работы с высокой производительностью».

«В России лишь небольшая группа университетов имеет современные кампусы, что снижает эффективность образовательного процесса в целом и привлекательность университетов для зарубежных студентов. Мобильность студентов не поддерживается достаточным числом и качеством общежитий. Совместными усилиями государства и университетов удалось существенно модернизировать информационно-технологическую инфраструктуру высшего образования. Однако задача формирования

открытой системы библиотечных ресурсов системы высшего образования продолжает решаться».

Результаты для общества в 2020 году

«Совокупный объем затрат на сферу образования по отношению к ВВП (бюджетные средства, средства семей и предприятий, направляемые в систему образования) увеличится с 5,4 до 6,5 %»

«Будут созданы условия для получения любым гражданином страны профессионального образования, повышения квалификации и переподготовки на протяжении всей жизни. Гражданам будет доступна полная и объективная информация об образовательных организациях, содержании и качестве их программ (услуг), эффективная обратная связь с органами, осуществляющими управление в сфере образования».

При формировании государственного задания и финансировании вузов будет учитываться:

«введение эффективного контракта с преподавателями – конкурентоспособной заработной платы в среднем на уровне удвоенной средней заработной платы по экономике региона, обеспечивающей повышение к 2018 году средней заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200 % от средней заработной платы в соответствующем регионе;

реализация ведущими вузами программ довузовской подготовки (в том числе программ обучения русскому языку и подготовке к дальнейшему обучению для иностранных студентов), программ работы с одаренными детьми;

реализация ведущими вузами программ аспирантуры «полного дня», предусматривающих полное вовлечение аспирантов в научную деятельность по выбранной теме (с повышенной стипендией);

реализация программ повышения квалификации и переподготовки по приоритетным направлениям развития экономики страны, включая и переподготовку управленческих кадров;

реализация программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации национальных кадров для зарубежных стран. Данное мероприятие предполагает реализацию комплекса мероприятий, направленных на увеличение численности иностранных граждан, обучающихся в вузах Российской Федерации (с 10000 до 15000 чел. в 2020 году), включая оплату транспортных расходов иностранным гражданам;

реализация в ведущих вузах программ подготовки к поступлению в магистратуру;

обучение в вузах лиц, прошедших военную службу по контракту, и иная поддержка военнослужащих».

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

Редакционная коллегия:

ПАНАРИН И.А.
ВОРОНОВА Л.Э.
ДОЛЖИКОВ А.В.
КУЗНЕЦОВА Т.Е.
КАЙГОРОВОДА 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

Верстка: И.В. Шаповалов

Дизайн: С.Н. Кисленко

Обложка: Е.В. Агафонова

Подписано в печать 10.07.2013 г.

Заказ 387. Тираж 500 экз.

Отпечатано в типографии

ООО «АЗБУКА»

г. Барнаул, пр. Красноармейский, 98а

тел.: 62-91-03, 62-77-25

E-mail: azbuka@dsmail.ru

РАЗГОВОР С ВЛАСТЬЮ

Афанасьева М.И. Дети – это не только наше будущее, но и настоящее.....2

УПРАВЛЕНИЕ

Перфильев А.А., Пешкин Ю.В. Централизованное обеспечение государственных нужд учреждений здравоохранения Алтайского края5
Сергиенко А.М., Решетникова С.А. Социальная поддержка сельских молодых семей в Алтайском крае в 2000-2011 гг.8
Еремин А.А. Численность и половозрастная структура населения регионов Сибири в свете переписи населения14
Лякишева В.Г., Петрова Ю.Н. Совершенствование работы с обращениями граждан в органах государственной власти20
Самсонова Т.Н. Проблемы унификации делопроизводства в современной России27
Алтухов В.М. Социальные и нравственные аспекты экономических реформ в России32
Гурова О.С. Мотивация профессиональной деятельности сотрудников организаций с разными типами корпоративной культуры36
Михеева И.В., Шведенко Ю.В. Психологическая суверенность личности в контексте исследования субъективных факторов эффективности профессиональной деятельности менеджеров по продажам40
Романова Е.В. Толерантность в системе ценностных ориентаций молодежи (по результатам социологических исследований, проведенных в Алтайском крае)46

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Ермаков Э. Ю., Запарова Я.Е. Отдельные вопросы применения в судебной практике частей 4, 5 статьи 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях51
Коновалова Л.Г. Законодательство об административной ответственности субъектов Российской Федерации в свете принципа разграничения предметов ведения54
Сапронова Н.А. Предупреждение преступности несовершеннолетних в сфере образования и воспитания59
Коваленко Е.Ю. Контроль в сфере деятельности финансовых организаций и защита прав клиентов63
Парубов А.И., Прибытко Ю.А., Бондаренко А. В. Общетеоретический аспект экономической безопасности государства как механизма регулирования экономики68
Рыбакова С.А. Особенности изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд в законодательстве стран СНГ70
Казанцева О.А. Об особенностях юридической природы конституционных ценностей как категории российского права74
Рудт Ю.А. Влияние универсальных конституционных ценностей на развитие национальных конституционных ценностей в России76
Насыров Р.В. Русский язык и архетипы отечественного правосознания (некоторые аспекты соотношения)80
Васильев А.А. Государственно-правовая концепция «диктатуры совести»
И.Л. Солоневича86
Зеленин Ю.А. Проблемы публичной власти в политико-правовых теориях русского классического народничества90
Васев И.Н. Русская крестьянская община как духовная основа Российской государственности94

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Жидких А.А. Кластер как основа системы территориальной организации хозяйства региона96
Балашова С.П., Федулова И.В. Кластерное развитие экономики региона99
Тихомирова Ю.А. К вопросу о трансформации мер государственной поддержки аграрного сектора в связи с присоединением России к ВТО102
Сычева И.Н., Тихомирова Ю.А. Инновационный потенциал регионов в новой экономике...106
Лобова Н.Н., Лобов Е.М. Направления улучшения использования трудового и природно-ресурсного потенциала для социально-экономического развития района110
Мочалова Л.А., Мозжилин Е.Е. Социальные аспекты пилотного проекта «Обратная ипотека» для пожилых людей115
Ангальдт Н.В., Камерилов Р.В. Контроль аудиторской деятельности в Российской Федерации на современном этапе117

ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Ноянзина О.Е. Институциональные условия процесса формирования гражданского общества в Алтайском крае121
Гончарова Н.П. Общественно-гражданские инициативы и социальная активность населения Алтайского края127
Максимова С.Г. Некоммерческие организации как ресурс обеспечения социальной безопасности в регионах России132
Шабалина Н.А., Мосина И.Г. Кадровое обеспечение межсекторного взаимодействия138

В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ

Баранова О.И. Конфликтные ситуации в сфере образования и пути их разрешения (Исторический аспект на примере работы женских гимназий Барнаула и Бийска в конце XIX – начале XX вв.)141
Книжное обозрение143



ДЕТИ – ЭТО НЕ ТОЛЬКО НАШЕ БУДУЩЕЕ, НО И НАСТОЯЩЕЕ

*Марина Ивановна Афанасьева,
Уполномоченный при Губернаторе Алтайского края по правам ребенка*

- Марина Ивановна, конституционные права ребенка закрепляются преимущественно на федеральном уровне, а в чем тогда заключается роль государственных органов Алтайского края в этой сфере?

- В соответствии с действующим законодательством, важнейшие функции по защите прав и законных интересов переданы на уровень субъектов федерации. Среди органов, осуществляющих такие функции, – органы опеки и попечительства, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Кроме того, большинство учреждений образования, здравоохранения, со-находится в подчинении высшему должностному лицу субъекта федерации. Считаю нашу модель наиболее эффективной, так как результаты мониторинга реализации прав ребенка оперативно направляются непосредственно Губернатору края А.Б. Карлину. И для их восстановления принимаются немедленные и исчерпывающие меры. Это усиливает работу по защите прав ребенка.

циальной защиты населения подчиняются органам власти Алтайского края и муниципальных образований. От их слаженной работы зависит, насколько полно в регионе реализуются права детей. Руководство и контроль за деятельностью этих учреждений осуществляет Администрация Алтайского края.

- Каковы основные направления работы Уполномоченного при Губернаторе Алтайского края по правам ребенка?

- Можно выделить пять основных направлений, которые отражены в плане работы Уполномоченного при Губернаторе Алтайского края по правам ребенка. Первое – это инспекционные проверки детских учреждений. Они проводятся с целью обеспечения основных гарантий государственной защиты прав и законных интересов ребенка, восстановления его нарушенных прав и законных интересов. Второе – содействие беспрепятственной реализации и восстановлению нарушенных прав и законных интересов ребенка: прием граждан, рассмотрение обращений, подготовка заключений о нарушении прав ребенка; подготовка предложений по совершенствованию системы государственной защиты прав и законных интересов ребенка. Третьим направлением является информирование органов

нахождения и общественности о состоянии соблюдения и защиты прав и законных интересов ребенка. И, конечно, это такие, не менее важные, направления, как участие в правовом просвещении детей и взрослых.

- Должность Уполномоченного по правам ребенка введена Постановлением Администрации Алтайского края в целях эффективной защиты на территории региона прав и интересов ребенка. Почему потребовался отдельный статус? Насколько остро стоит проблема нарушения прав ребенка в Алтайском крае?

- Должности уполномоченных по правам ребенка в разных регионах имеют разный статус: от самостоятельного государственного органа субъекта РФ, наделенного функцией по осуществлению контроля за соблюдением органами государственной власти и местного самоуправления, организациями требований законодательства по защите прав и законных интересов ребенка, до уполномоченного, работающего на общественных началах. В настоящее время идет процесс унификации института, приведение к единому образцу для всех регионов. Наиболее удачными признаны модели, когда уполномоченный является либо самостоятельным органом, либо

- Какие серьезные проблемы Вы бы выделили в нашем регионе?

- Думаю, не скажу ничего нового. Это, так же как и в других регионах, насилие в отношении ребенка и, прежде всего, в семье. Причем насилие не только физическое, но и психологическое, информационное, особенно в сети Интернет. Также должна отметить низкий уровень воспитательной работы в семье и в учреждениях образования. Особенно остро это сказывается на детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей, находящихся в учреждениях общественного воспитания. Детские дома в последнее время находятся в центре внимания, но, к сожалению, и государство и попечительские советы больше смотрят на материальную сторону. Она действительно неплохая. А вот воспитанию, включению в обычную жизнь уделяется недостаточное внимание.



Поэтому у выпускников детских домов есть проблемы. Дети – это не только наше будущее, это – наше настоящее, поэтому все их проблемы нужно решать сейчас.

- Указом Президента Российской Федерации утверждена «Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 – 2017 гг.», главная цель которой – определить основные направления и задачи государственной политики в интересах детей и механизмы ее реализации. Этим же Указом органам государственной власти субъектов РФ рекомендовано утвердить региональные Стратегии. Принята в нашем крае Стратегия или программа в интересах детей?

- Стратегия действий в интересах детей в Алтайском крае утверждена Постановлением Администрации Алтайского края № 617 от 13 ноября 2012 года. В документе представлен перечень мер, направленных на поддержку и защиту прав и интересов детей. Отдельной главой выделена профилактика жестокого обращения с детьми, социальная реабилитация детей, пострадавших от насилия и преступных посягательств, и их семей. Не меньше внимания в нашей Стратегии уделено разработке мер, направленных на защиту прав и законных интересов уязвимых категорий детей: детей-инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Кроме того, в крае разработаны и осуществляются целевые программы в интересах детей. Это долгосрочная целевая программа «Дети Алтая» на 2011 – 2015 гг. с пятью подпрограммами; Краевая программа «Социальная адаптация выпускников детских домов и специальных (коррекционных) школ-интернатов из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2011 – 2013 гг.; долгосрочная целевая программа

«Демографическое развитие Алтайского края» на 2010 – 2015 гг.; Ведомственная целевая программа «Развитие образования в Алтайском крае» на 2011 – 2013 гг. и другие.

- В России реализуется масштабная информационная кампания по противодействию жестокому обращению с детьми. Как ее поддерживают в Алтайском крае и каковы результаты?

- В нашем регионе создан и активно действует краевой комитет по проведению общенациональной информационной кампании по противодействию жестокому обращению с детьми, в составе которого – руководители государственных органов и ведомств Алтайского края. В рамках кампании по противодействию жестокому обращению с детьми в краевых средствах массовой информации в 2011 г. широко освещено проведение региональных мероприятий по вовлечению в противодействие жестокому обращению с детьми населения и специалистов разных ведомств. Региональные телевизионные каналы регулярно показывают видеоролики, безвозмездно предоставленные Фондом поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, размещают социальную рекламу о работе службы экстренной психологической помощи «Телефон доверия». В 2012 г. в рамках освещения мероприятий общенациональной информационной кампании в крае вышло более 80 публикаций в печатных СМИ. Вся информация о ходе общенациональной информационной кампании размещается на сайте Главного управления Алтайского края по социальной защите населения и преодолению последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (www.aksp.ru) в разделе «Алтайский край – без жестокости к детям!». Публикации идут в СМИ регулярно, Алтайский край активно реализует региональ-

ные проекты и участвует в федеральных акциях, – например, «Россия – без жестокости к детям!». В поддержку этого движения на сайте «Я – родитель» оставили свои голоса 7368 жителей края, что составляет 8,6% от общего числа присоединившихся и разделяющих идеи сохранения лучших семейных традиций, ответственности родителей в воспитании детей. Кроме того, именно Алтайский край стал автором слогана «Разговор – ребенку, ремень – брюкам», который в рамках проекта «Ремень не метод наказания», поддержанного Администрацией края, создала АКОО «Молодые журналисты Алтая». Впоследствии этот слоган был широко распространен Фондом поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

- Перед государством, обществом стоит задача – создание эффективной многоуровневой системы защиты прав ребенка, основанной на международных стандартах. Первые шаги по созданию ювенальной юстиции в России натолкнулись на неприятие общественностью «чуждых» россиянам западных идей и институтов. Как Вы относитесь к созданию ювенальной юстиции в России?

- Уполномоченные по правам ребенка понимают, что ювенальная юстиция – это именно детское правосудие в отношении ребенка. Когда ребенок выступает в роли подозреваемого, обвиняемого, жертвы преступления или свидетеля, нужны совершенно другие подходы, чем во взрослом правосудии. Ведь мы лечим детей у педиатров, а не у терапевтов, которые лечат взрослых людей. Так должно быть и в случае с правосудием. В прошлом году наш Координационный совет уполномоченных по правам ребенка СФО посвятил практически целый год этой проблеме. Мы изучили, какие ювенальные технологии применяются в наших субъек-





ектах и пришли к выводу, что в тех регионах, где вводили ювенальные технологии при отправлении правосудия в отношении несовершеннолетних (экспериментальные, пилотные проекты), хорошие показатели в виде снижения преступности несовершеннолетних. И все уполномоченные за то, чтобы вводились ювенальные суды. Но мы знаем, что в этот термин вкладывают и другой смысл. Например, что это институт отбирания детей из нормальных семей. Я совершенно неожиданно для себя услышала, что институт уполномоченного по правам ребенка – это тоже часть ювенальной юстиции. Причем, когда начинаешь разговаривать с людьми, обнаруживаешь у них какие-то абсурдные аргументы, мифические представления об этом понятии. И эти мифы, конечно, надо развеивать.

- Для того, чтобы общество распрощалось с этими мифами и приняло нововведения, в частности ювенальную юстицию, необходимо правовое просвещение. Кто этим должен заниматься?

- Конечно, правовым просвещением должны заниматься учреждения образования. Хочу отметить, что Главное управление по образованию и молодежной политике Алтайского края всегда очень хорошо реагирует на мои инициативы. Специалисты управления откликаются на предложения широко обсудить с педагогами профильные темы, проводят совещания с директорами учебных заведений, которые затем информируют своих сотрудников о совещании и обсуждают с ними эти темы.

Кроме этого, просвещением должны заниматься и учреждения социальной защиты населения, центры помощи семье и детям. Мы также обращались в учреждения здравоохранения с тем, чтобы они сделали информационные уголки с материалами о правах ребенка, пациента.

Участие в правовом просвещении и детей, и граждан – это одна из задач уполномоченных. У меня запланирован ряд мероприятий в этой области, и направлены они на различные аудитории. Конкурс рисунков для дошкольников, конкурс исследовательских работ «Права человека – основа гражданского общества» для школьников от 14 до 18 лет. Сейчас проводится конкурс на разработку эмблемы Уполномоченного по правам ребенка среди студентов. Ведь студенты – это либо будущее, либо уже состоявшиеся молодые родители! Это и дни Уполномоченного по правам ребенка, которые мы проводим в районах раз в квартал, встречаясь с детьми, педагогами, работниками здравоохранения и социальной защиты. Мы часто выступаем в СМИ, чтобы люди знали, куда им можно обратиться. У всех этих мероприятий одна цель – правовое просвещение. Так что просвещение населения – это наша общая задача. И чем грамотнее будут люди, тем более полно будут реализованы все права, в т. ч. и права ребенка.

- Марина Ивановна, к Вам обращаются с индивидуальными проблемами. А есть какие-то подходы к системному решению проблем всех детей на территории Алтайского края?

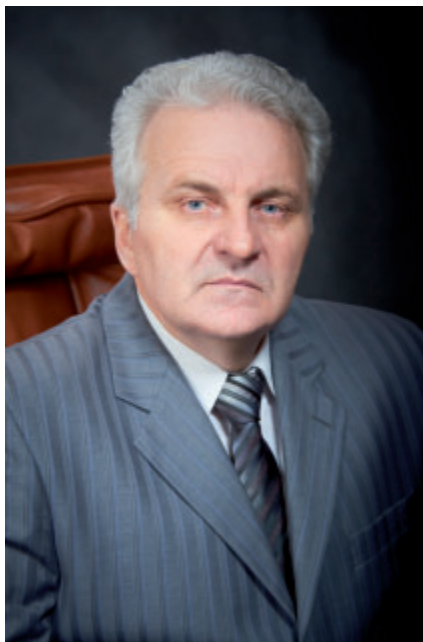
- Хороший вопрос. Однажды на мероприятии, где присутствовали представители соцзащиты населения, образования, здравоохранения и др., специалисты говорили: «Если ребенок заболел – это область здравоохранения, если он из малообеспеченной семьи – соцзащиты, а если в школу не ходит, значит – это проблема образования». Из-за такого подхода многие проблемы детей решаются так сложно. У нас также есть орган, обязанный координировать действия всех учреждений, работающих с ребенком, находящимся в сложной жизненной ситуации, – это комиссия по делам несовершенно-

летних и защите их прав. Задача Уполномоченного осуществлять контроль за их деятельностью, так как любые проблемы и аспекты, касающиеся детей, являются вопросами реализации прав ребенка и находятся в его ведении. И он не может оставить не решенным тот или иной вопрос. Институт Уполномоченного еще очень молод, но мы стремимся совершенствовать свою работу, чтобы выработать системный подход, для этого встречаемся с коллегами, формируем критерии оценки качества работы в данной сфере.

- Сейчас в средствах массовой информации обсуждается проблема запрета международного усыновления несовершеннолетних. Возникают ли подобные ситуации в Алтайском крае?

- У нас международное усыновление имеет крайне незначительные показатели, в отличие, например, от Красноярского края или Кемеровской области. Если же говорить в общем, то я считаю, что наши дети должны жить и воспитываться в нашем государстве, потому что у нас нет лишних детей. И доводы о том, что в США можно лучше вылечить, дать лучшее образование, – не состоятельны. Российская медицина и школьное образование развиваются, в т. ч. и в нашем крае. У нас в регионе оказывают практически весь комплекс медицинских услуг, система образования признана одной из лучших в стране. Как Уполномоченный по правам ребенка я настаиваю на том, чтобы дети-сироты, особенно с ограниченными возможностями здоровья, получали максимальную медицинскую помощь и реабилитацию, имели возможность получить качественное образование. В крае для этого делается все необходимое.





Алексей Анатольевич Перфильев, консультант-аналитик АНО ДПО «Образовательно-аналитический центр», кандидат медицинских наук

Юрий Владимирович Пешкин, заместитель директора КГКУЗ «Центр государственного заказа в сфере здравоохранения Алтайского края»

Государственные закупки имеют большое значение в развитии страны. От того, как производится обеспечение нужд, какого качества, в какие сроки исполняются государственные заказы, зависит развитие экономики государства. В статье представлено централизованное обеспечение государственных нужд учреждений здравоохранения Алтайского края как одна из мер эффективности расходования бюджетных средств.

ЦЕНТРАЛИЗОВАННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД УЧРЕЖДЕНИЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

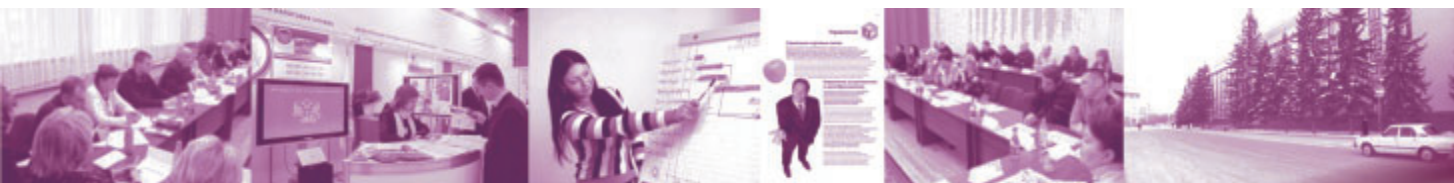
21 июля 2005 г. был принят Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее закон № 94-ФЗ), который установил единый порядок размещения заказов в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Многие из вышеперечисленных задач удалось успешно реализовать с

помощью закона № 94-ФЗ, однако, как показала практика, закон все же оказался несовершенно. Одним из основных недостатков закона является его чрезмерная сложность как для восприятия, так и для реализации. За нарушения при размещении заказов законодательством предусмотрена ответственность в виде штрафов, размеры которых, в большинстве случаев, несопоставимы с заработными платами государственных заказчиков. Для устранения сложностей в реализации федерального законодательства с 2006 г. в Алтайском крае сформирована централизованная система размещения заказов для государственных нужд. Постановлением Администрации Алтайского края Главное управление экономики и инвестиций Алтайского края наделено полномочиями по размещению заказов для всех государственных заказчиков региона по утвержденному перечню товаров, работ и услуг. В регионе создан Уполномоченный на размещение заказа орган исполнительной власти, который отвечает за механизм размещения заказа

за от публикации извещения о закупке на официальном сайте до определения победителя размещения заказа.

Авторы закона № 94-ФЗ определили единые подходы к формированию заказа для всех заказчиков, не учитывая специфику деятельности отдельных отраслей. Заказчики определенной сферы деятельности постоянно сталкиваются с проблемой отсутствия в законе № 94-ФЗ разъяснений по вопросам порядка реализации конкретных норм, связанных со спецификой отрасли. Кроме того, присутствующие в штате государственных организаций специалисты не имеют достаточного объема узкопрофессиональных знаний и навыков в предметной области закупки, необходимых для того, чтобы грамотно описать предмет и сформулировать потребность заказчика в техническом задании, которое является основной и важной деталью закупки. Для решения данных проблем в сфере здравоохранения региона в июне 2011 г. было создано краевое государственное казенное учреждение здравоохранения «Центр





Система размещения государственных закупок в сфере здравоохранения в Алтайском крае



Рис. 1. Схема взаимодействия субъектов при размещении государственного заказа в сфере здравоохранения Алтайского края

государственного заказа в сфере здравоохранения Алтайского края» (далее Центр).

Здравоохранение играет важную роль в развитии государства. Эффективное оказание медицинской помощи зависит от большинства различных факторов, одним из которых является экономическая составляющая – финансовые средства, выделяемые на подготовку профессиональных кадров и оплату их труда, диагностическое и лечебное оборудование, лекарственные препараты, медицинские расходные материалы, питание, транспортные расходы и др. Показателями использования этих ресурсов являются оказанные медицинские услуги, пролеченные пациенты и состояние их здоровья как конечный результат. Ресурсы всегда ограничены и могут применяться для оказания разнообразных медицинских услуг в разных объемах. Поэтому медицинским учреждениям важно эффективно распределять финансовые и материальные ресурсы, соизмеряя затраты с величиной доходов, которые можно получить от реализации своих услуг.

Полноценное обеспечение учреждений здравоохранения лекарственными средствами, расходными материалами, медицинским оборудованием, продуктами питания и пр., зависит от грамотной организации системы пла-

нирования в учреждении и своевременного размещения заказа на их поставку, выполнение работ или оказание услуг.

В штате Центра работают специалисты по размещению заказа в строительстве, по размещению лекарственных средств, продуктов питания, медицинского оборудования и т. д. Специалисты Центра проводят комплекс мероприятий, направленных на совершенствование процедуры формирования заказа и повышения эффективности размещения заказа для учреждений здравоохранения края. В Центре проводится разработка оптимального технического задания для предмета закупки, единого для всех заказчиков, консультации и юридическое сопровождение заказчиков по вопросам размещения заказа, обучение сотрудников учреждений здравоохранения, а также определение сроков подачи заявок на размещение государственного заказа, являющихся оптимальными для исполнения действующего законодательства и своевременного обеспечения нужд лечебных учреждений.

Таким образом, в Алтайском крае сформирована система полноценного централизованного размещения заказа для нужд учреждений здравоохранения, которая выглядит следующим образом (рис. 1): главный распорядитель бюджетных средств (Главное управление

Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности) доводит лимиты бюджетных обязательств до заказчиков (лечебных учреждений Алтайского края). Заказчики, руководствуясь рекомендациями специалистов Центра и разработанным Центром техническим заданием, готовят заявку на размещение заказа и направляют ее в Центр. Центр, на основании поданных заявок заказчиков, формирует сводную заявку на размещение заказа путем проведения совместных торгов и направляет ее в Уполномоченный орган по размещению заказов (Главное управление экономики и инвестиций Алтайского края). Уполномоченный орган производит размещение заказа путем проведения совместных торгов, по результатам которых определяется победитель (поставщик, подрядчик). В результате проводится процедура заключения договоров между заказчиками и победителями на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Централизация имеет ряд преимуществ перед размещением заказа особенно отдельными учреждениями:

Во-первых, профессиональными специалистами выполняется подготовка единого для всех технического задания, позволяющего исключить разногласия между заказчиком и победителем торгов при исполнении договора.

Во-вторых, устанавливая конкретные сроки подачи заявок от заказчиков, Центр стимулирует своевременное размещение заказа даже при несовершенной системе планирования в лечебном учреждении.

В-третьих, при размещении заказа путем проведения совместных торгов происходит укрупнение закупки в связи с увеличением количества товаров, работ, услуг, и как следствие, цены договора. Это привлекает к участию в торгах крупные компании общероссийского масштаба, обладающие достаточными для исполнения договора финансовыми гарантиями и крупной логистической сетью. За счет больших объемов поставок крупные компании предлагают на торгах более низкую цену договора, что позволяет заказчикам экономить свои



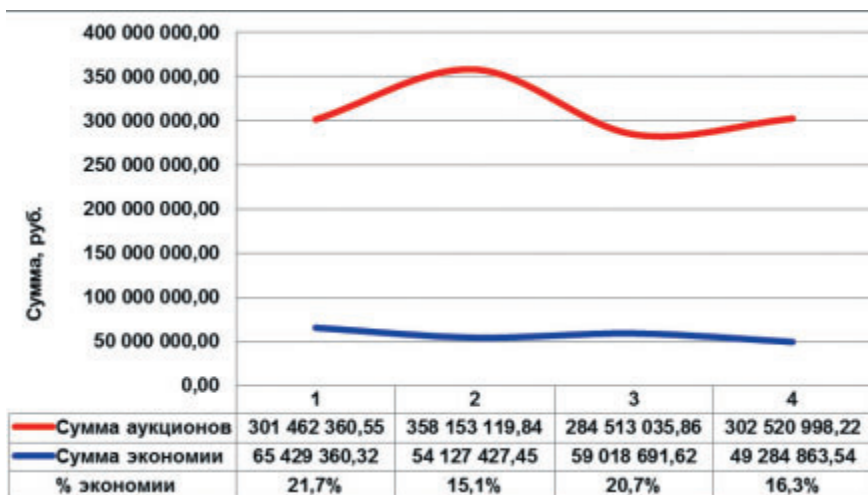


Рис. 2. Структура экономии средств при ежеквартальном размещении заказа на лекарственные средства в 2012 году

средства и более эффективно распределять существующие ресурсы.

В качестве примера работы централизованного способа размещения заказа рассмотрим торги на поставку лекарственных средств.

В Центр в течение 2012 г. поступило около 3000 заявок на поставку лекарственных средств, на основании которых было сформировано около 300 сводных заявок. Годовой объем денежных средств, выделяемый на закупку лекарственных препаратов в Алтайском крае по совместным торгам, составляет 1,2 млрд руб. При участии в торгах в среднем трех-четырех поставщиков экономия средств составляет почти 18%. Экономия средств при поквартальном размещении заказов показана на рисунке 2.

По результатам торгов лечебные учреждения своевременно заключали договоры на поставку лекарственных средств, тем самым обеспечив бесперебойную работу лечебного процесса. Но, несмотря на отлаженный механизм размещения заказа, в условиях действующего федерального законодательства невозможно решить главную проблему – закупку качественных лекарственных препаратов, позволяющих эффективно и безопасно оказывать медицинскую помощь пациентам.

Размещение заказа на поставку лекарственных препаратов происходит путем проведения совместных торгов по одноименным группам товаров.

В соответствии со ст. 65 закона № 94-ФЗ под одноименными товарами, одноименными работами, одноименными услугами понимаются аналогичные по техническим и функциональным характеристикам товары, работы, услуги, которые могут отличаться друг от друга незначительными особенностями (детальями), не влияющими на качество и основные потребительские свойства товаров, результатов работ, услуг, являющихся однородными по своему потребительскому назначению и могут быть взаимозаменяемыми.

В соответствии со ст. 61 Федерального закона от 12.04.2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» аналогичными лекарственными препаратами являются лекарственные препараты с одинаковыми международными непатентованными наименованиями (далее МНН), одинаковыми лекарственными формами и одинаковыми дозировками.

В Российской Федерации регистрируется большое количество лекарственных препаратов, с одинаковыми МНН, лекарственной формой и дозировкой может быть зарегистрировано до 20-30 торговых наименований. Цена на зарегистрированные одноименные, в соответствии с законодательством, препараты может различаться в несколько раз, также может различаться и качество препарата, что в большинстве случаев имеет прямую зависимость.

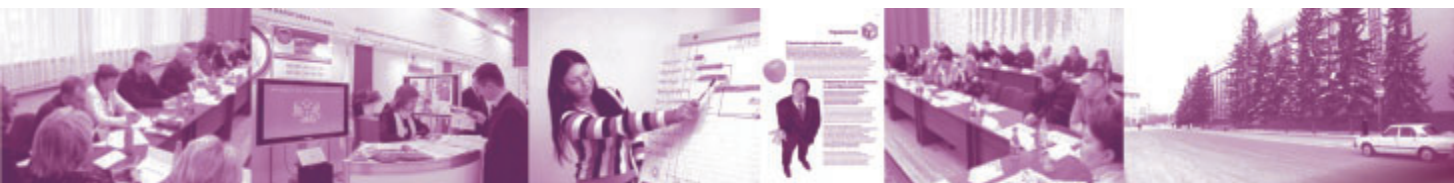
В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 27.02.2008 г. № 236-р «О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона» закупки лекарственных средств должны осуществляться путем проведения открытого аукциона в электронной форме, где единственным критерием, определяющим победителя торгов, является наименьшая предложенная цена продукции. Таким образом, поставщики фармацевтической продукции для победы в аукционе вынуждены предлагать более дешевые препараты и, как следствие, более худшего качества.

Использование аналогов оригинальных препаратов нивелирует достигнутую в процессе торгов экономию средств за счет более частого применения лекарственного средства.

Проблему качества лекарственных средств можно решить пересмотром подхода и критериев регистрации на территории страны препаратов, либо изменением понятия одноименности. Таким образом, обеспечение государственных лечебных учреждений качественными лекарственными препаратами в большей степени зависит от норм федерального законодательства.

В настоящее время В.В. Путин подписал Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Федеральный закон принят Государственной Думой 22 марта 2013 г. и одобрен Советом Федерации 27 марта 2013 г. Данный закон должен прийти на смену закону № 94-ФЗ.

Администрацией Алтайского края создана централизованная система размещения заказов, максимально облегчающая процедуру обеспечения нужд государственных заказчиков. Многие зависят от норм федерального законодательства. Надеемся, что в новом законе о закупках будут максимально учтены все существующие проблемы размещения заказа и качество предлагаемых товаров, работ и услуг будет иметь основное значение при выборе поставщиков.





СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА СЕЛЬСКИХ МОЛОДЫХ СЕМЕЙ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ В 2000–2011 ГГ.

Сохранение и развитие сельских территорий России является основой для обеспечения продовольственной безопасности страны. Президент Российской Федерации В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию 2012 года, говоря об аграрном секторе, поставил такую задачу: «В ближайшие четыре-пять лет мы должны полностью обеспечить свою независимость по всем основным видам продовольствия, а затем Россия должна стать крупнейшим в мире поставщиком продуктов питания». Реализации поставленной задачи будет способствовать решение проблемы укоренения молодежи на селе.

Основу воспроизводства сельского сообщества составляют молодые семьи. На момент создания семьи молодые люди зачастую только входят во взрослую жизнь, им приходится осваивать множество новых социальных ролей. И от того, какие будут для них созданы условия, зависят, с одной стороны, их решение остаться на селе, а с другой, – их функционирование, в т. ч. репродуктивное поведение.

Молодые семьи получают помощь (материальную и моральную) от разных субъектов: родителей и других чле-

нов семьи, друзей, в последние годы развитие получили государственные и муниципальные практики поддержки, привлекаются сельский бизнес и общественные организации. Однако эффективность такой поддержки довольно низка: нерешенными остаются вопросы активной миграции молодежи в города, низкого уровня жизни большинства остающихся на селе семей.

В последнее время распространение получили исследования отдельных аспектов функционирования молодых семей: изучаются их репродуктивное и другие виды поведения (А. Артюхов, Т. Гурко, А. Кузьмина, Е. Сорокина), брачно-семейные ориентации молодежи и взаимоотношения в семье (Л. Богданова, А. Звездина, Т. Долбик-Воробей, И. Неудачина, А. Щукина), их социальное положение и самочувствие (А. Ржаницына, Т. Ростовская, В. Тихомирова), рассматриваются вопросы социальной поддержки данной категории семей (Е. Жижко, О. Коряковцева, С. Чиганова). Вместе с тем, отсутствует целостное представление о социальной поддержке молодых семей, проживающих на селе.

Для формирования такого представления, а также поиска перспектив повы-

Алие Мустафаевна Сергиенко, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения 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

Софья Александровна Решетникова, заместитель председателя комитета по кадрам и муниципальной службе администрации города Барнаула, по совместительству младший научный сотрудник НП «Центр социально-экономических исследований и региональной политики»

В статье рассмотрены результаты социологического исследования процессов формирования и развития практик социальной поддержки сельских молодых семей, реализуемых органами государственной и муниципальной власти, сельским бизнесом, общественными организациями, субъектами социальных сетей в Алтайском крае в 2000–2011 гг. Выделены направления развития социальной поддержки сельских молодых семей в зависимости от их социального благополучия с учетом репродуктивных и миграционных установок.

Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект «Сельская бедность в России: современные тенденции, социальные механизмы формирования и преодоления», 2011–2013 гг., № 11-03-00667а).

шения эффективности социальной поддержки нами проведено исследование, направленное на диагностику процессов формирования и развития современных практик социальной поддержки сельских молодых семей, реализуемых в Алтайском крае в 2000–2011 гг.

Под социальной поддержкой сельских молодых семей нами понимается система практик, реализуемых органами государственной и муниципальной власти, сельским бизнесом, общественными организациями, субъектами социальных сетей (семейно-родственных и коллективных), а также самими семьями, и направленных на создание условий для формирования и укоренения молодых семей на селе, выполнения ими функций института семьи. Такое широкое



понимание данного понятия обусловлено двумя обстоятельствами. Во-первых, самым объектом поддержки, поскольку данная категория отличается от других тем, что имеет высокий потенциал для самоподдержки. Во-вторых, условиями оказания поддержки, в первую очередь большей значимостью на селе, по сравнению с городом, сетей социальной поддержки. В качестве основных факторов формирования в Алтайском крае практик социальной поддержки сельских молодых семей рассматриваются интересы сельского сообщества, которые связаны, в первую очередь, с необходимостью решения проблемы сокращения численности сельского населения вследствие снижения рождаемости и активной миграции молодежи из села, низкого уровня жизни сельской молодежи, а также с проблемой сохранения института семьи как особого элемента сельского общества. Кроме того, необходимо учитывать нуждаемость сельских молодых семей в социальной поддержке и готовность субъектов социальной поддержки к формированию таких практик (общая схема анализа развития практик социальной поддержки сельских молодых семей представлена на рис. 1).

Эмпирической базой исследования явились данные социологических опросов, проведенных Алтайской лабораторией Института экономики и ОПП СО РАН и Центром социально-экономических исследований и региональной политики по проектам «Экономическое поведение населения и социальные эксклюзии на сельском рынке труда» (2002 г.), «Современные процессы и механизмы развития социальной сферы села в условиях муниципальных реформ» (2008 г.), «Сельская бедность в России: современные тенденции, социальные механизмы формирования и преодоления» (2011 - 2013 гг., проект №11-03-00667а), реализованным при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (в последнем случае использованы также средства государственной поддержки, выделенные Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 08.05.2010 №300-рп), а также результаты инициативного авторского проекта «Социальная поддержка сельских молодых семей» (2011 г.).

Кроме того, использованы данные государственной и ведомственной статистики, нормативно-правовая инфор-



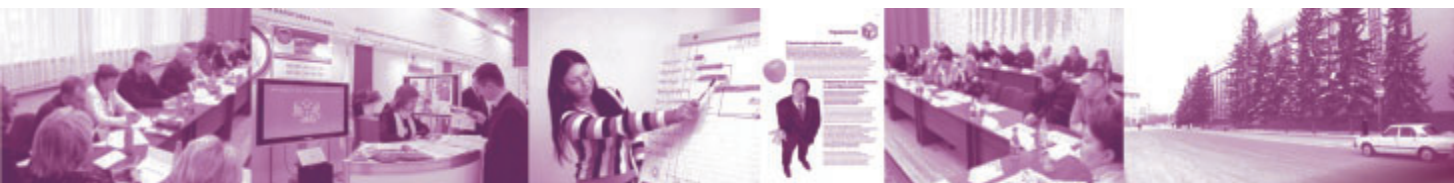
Рис. 1. Теоретическая схема исследования процессов формирования и развития практик социальной поддержки сельских молодых семей

мация и публикации в средствах массовой информации.

Согласно данным статистики за 2000–2011 гг., численность сельского населения Алтайского края сократилась на 13,8%, уменьшилась доля молодежи в его структуре (только за 2005–2011 гг. – на 3%) (См.: Молодежь в России. 2010: Стат. сб. / ЮНИСЕФ, Росстат. М.: ИИЦ «Статистика России», 2010). В исследуемый период рост и падение рождаемости в крае сменяли друг друга. Введенные с 2006 г. меры социальной поддержки привели к кратковременному росту количественных показателей рождаемости на селе, снижение которых в 2010–2011 гг. объясняется сокращением числа женщин фертильного возраста. Кроме того, снижение интенсивности роста рождаемости, отмечаемое с 2009 г., на наш взгляд, может быть связано с тем, что реализуемые меры социальной поддержки

повлияли на сдвиг в календаре рождений в тех семьях, в которых было запланировано рождение определенного числа детей, эти семьи реализовали данные планы в первые годы введения указанных мер. Миграционная убыль населения в сельской местности Алтайского края наблюдалась на протяжении всего исследуемого периода, исключением явился лишь 2008 г., когда миграционный прирост составил 181 чел.

Анализ проведенных опросов показал, что материальное положение большинства молодых семей на селе остается неблагоприятным: высока доля семей, имеющих доходы ниже или равные прожиточному минимуму; доля расходов на питание в общей структуре потребительских расходов существенно выше по сравнению со среднекраевым уровнем. В наиболее уязвимом положении находятся неполные семьи и семьи,





имеющие двух и более детей. При этом большинство сельских молодых семей оценивают свое материальное положение как среднее (табл. 1), выявлен высокий уровень притязаний сельских молодых семей к уровню дохода.

Структура доходов сельских молодых семей претерпела значительные изменения: выросла роль заработной платы, социальных пособий, помощи со стороны родственников, уменьшилась – доходов от семейного крестьянского хозяйства (табл. 2). Однако увеличение государственных социальных пособий, распространение помощи со стороны субъектов семейно-родственных сетей социальной поддержки не способствовало преодолению порога бедности большинством семей. В исследуемый период стабильно значимыми остаются проблемы безработицы и низкого уровня заработной платы. Проведенный анализ жилищной обеспеченности сельских молодых семей позволил сделать вывод о недостаточном охвате семей практиками, направленными на решение жилищной проблемы.

Ставит под угрозу сохранение института семьи как особого элемента сельского общества тенденция роста числа незарегистрированных браков в молодежной среде и сохранение высокой доли внебрачных рождений. Более трети опрошенных в 2011 г. сельских молодых семей, состоящих в незарегистрированном браке, воспринимают его как «пробу» перед официальной регистрацией, каждый десятый – не видит необходимости в регистрации брака, не считает это важным.

Анализ практик социальной поддержки сельских молодых семей, реализуемых органами государственной и муниципальной власти, сельским бизнесом, общественными организациями, субъектами социальных сетей, позволил выявить следующие тенденции и особенности. В исследуемый период возросла роль органов государственной и муниципальной власти в социальной поддержке данной категории населения. Об этом свидетельствует, во-первых, увеличение количества реализуемых краевых целевых программ, среди которых можно выделить программы «Обеспечение жильем или улучшение жилищных условий молодых семей в Алтайском крае на 2004–2010 годы», «Обеспечение жильем молодых семей в Алтайском крае на 2011–2015 годы», «Социальное развитие села до 2012 года» (продолгована

Таблица 1

Оценка сельскими молодыми семьями своего материального положения, %

Годы	2002	2008	2011
Очень бедно (денег иногда не хватает даже на питание)	6	1	4
Бедно (на скромное питание, оплату коммунальных услуг денег хватает, а на приобретение одежды и других вещей – нет)	34	9	22
Средне (на питание, недорогую одежду, крайне необходимые вещи и оплату коммунальных услуг хватает, но на покупку дорогостоящих вещей приходится долго копить)	55	78	54
Обеспеченно, зажиточно (есть денежные накопления и возможность покупать практически все необходимое для жизни)	2	9	14
Очень хорошо, богато (не отказываю себе ни в чем, денежные накопления постоянно прирастают)		0	0,4
Затрудняюсь ответить	2	3	3
Отказ от ответа	0	0	3

Таблица 2

Структура доходов сельских молодых семей, %

Годы	2002	2008	2011
Заработная плата по месту работы	68	74	84
Дополнительные заработки	11	12	15
Доход от семейного подворья	67	44	28
Доходы от предпринимательской и коммерческой деятельности, фермерский доход	9	8	2
Проценты от сбережений			1
Доходы от продажи и /или сдачи внаем принадлежащей недвижимости или транспортных средств	2	1	1
Социальные пособия (пособия по уходу за ребенком, ежемесячное пособие на ребенка и т. д.)			37
Стипендия	12	11	3
Пенсия			9
Пособие по безработице	4	8	5
Помощь родителей, родственников	21	27	44
Займы, кредиты	4	28	20
Другое	1	2	2
Затрудняюсь ответить	0	0	0,4
Отказ от ответа	0	0	1

до 2013 г.), «Социальная поддержка малоимущих граждан и малоимущих семей с детьми» на 2007–2010 гг., «Социальная поддержка малоимущих граждан и малоимущих семей с детьми» на 2011–2013 гг., «Молодежь Алтая» на 2007–2010 гг., «Молодежь Алтая» на 2011–2013 гг., «Демографическое развитие Алтайского края на 2010–2015 годы» и др. Социальная поддержка сельским молодым семьям оказывается органами государственной и муниципальной власти по таким основным направлениям, как улучшение жилищных условий, оказание поддержки нуждающимся сельским молодым семьям, реализация мер в рамках политики повышения рождаемости. В качестве главных итогов данных

программ в исследуемый период можно отметить: а) улучшение жилищных условий более 3 тыс. сельских молодых семей; б) сокращение числа нуждающихся в сельской местности, что проявилось в уменьшении доли сельского населения, поставленного на учет в органы социальной защиты населения (за 2007–2011 гг. на 9,7%), сокращении числа получателей выплат для малообеспеченных семей; в) увеличение количества выплат семьям с детьми, введение механизмов поддержки молодых врачей, учителей, приезжающих работать в сельскую местность; г) увеличение охвата молодых семей мероприятиями, направленными на укрепление института семьи.



Во-вторых, данные социологических опросов показали, что возросла доля сельских молодых семей, получивших помощь от органов государственной и муниципальной власти (с 8,9% в 2002 г. до 25,2% в 2011 г.), а также доля молодых семей, рассчитывающих на данную помощь в будущем (с 12% в 2008 г. до 23,6% в 2011 г.). Повысилась частота обращения сельских молодых семей в службы социальной защиты населения (табл. 3). Между тем, не все фактически нуждающиеся семьи являются их клиентами (40,6% малообеспеченных семей ни разу не обращались за помощью в данные службы) по причинам низкой степени доверия к возможностям данных органов решить проблемы, а также слабой информированности об их деятельности.

Деятельность сельского бизнеса как субъекта социальной поддержки проводится в следующих направлениях: обеспечение установленных государством обязательных условий социальной поддержки наемных работников, участие в реализуемых на уровне Алтайского края социальных программах, предоставление дополнительных мер социальной поддержки своим работникам, односельчанам. Как правило, руководители предприятий предоставляют работникам льготы на приобретение скота, кормов, семян, твердого топлива, сена, некоторых продуктов питания (мука, масло подсолнечника), также часто встречается предоставление служебного транспорта. Реже распространены практики организации льготного питания работников, реализации своей продукции по более низким ценам; оказания разовой материальной помощи нуждающимся работникам; вложения средств в развитие персонала, повышения профессионально-квалификационного уровня работников. В исследуемый период количество сельских молодых семей, получивших помощь в решении своих проблем от представителей сельского бизнеса, осталось незначительным, вместе с тем возросло число тех, кто надеется на такую помощь в будущем. Проведенные исследования выявили низкую распространенность практик поддержки, реализуемых общественными организациями в отношении молодых семей, проживающих на селе (80% сельских молодых семей отметили, что не знакомы с их деятельностью).

Изменения в развитии практик социальной поддержки субъектами соци-

Таблица 3
Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как часто Вы обращаетесь за помощью в органы социальной защиты населения?», % (опрос сельских молодых семей в 2008, 2011 гг.)

Годы	2008	2011
Ни разу не обращался	67,7	43,8
Раньше пользовались, сейчас нет	...*	10,9
Очень редко (не чаще 1 раза в год)	26,6	33,9
Несколько раз в год	4	8
Обращаюсь регулярно (хотя бы раз в месяц)	0	2,6
Другое	1,6	0,7

... * - респондентам не предлагался такой вариант ответа

Таблица 4
Оценка респондентами динамики материального положения их семей за последние 3-4 года, %

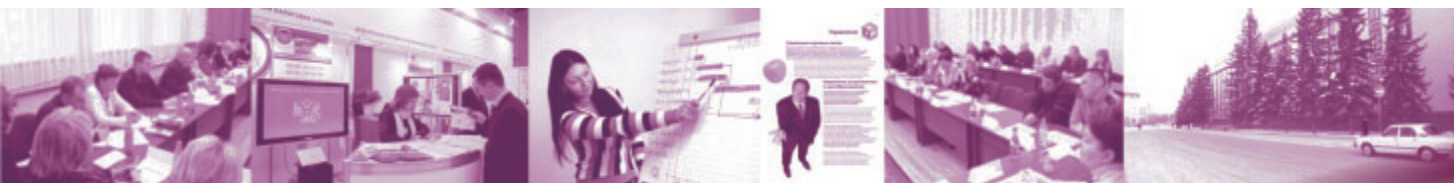
Годы	2002	2008	2011
Значительно улучшилось	39	51,2	11,3
Несколько улучшилось			29,6
Не изменилось	37,8	37,6	38,7
Несколько ухудшилось	18,3	4,8	10,9
Значительно ухудшилось			2,2
Затрудняюсь ответить	4,9	6,4	7,3

альных сетей (семейно-родственных и коллективных) характеризуются следующими особенностями.

Во-первых, на протяжении исследуемого периода сохранялась значимость традиционных практик оказания помощи субъектами семейно-родственных сетей, рост доходов населения способствовал ее повышению в 2000-х гг. Наблюдалось существенное увеличение числа семей, получивших помощь в решении жизненных проблем от родителей и родственников (с 41,3% в 2002 г. до 76,6% – в 2011 г.), а также рассчитывающих на нее в будущем. Помощь, получаемая от родителей, имеет преимущественно материальный характер (безвозмездная помощь деньгами, продуктами питания, одалживание денег). Распространенность такой помощи в исследуемый период возросла: в 2002 г. помощь от родителей и родственников получали 21% сельских молодых семей, в 2008 г. этот показатель увеличился до 27%, а в 2011 г. – до 44%. Нередко родители оказывают услуги (помощь в уходе за детьми; по домашнему хозяйству; в ремонте, строительстве; предоставлении транспорта; в ведении ЛПХ и др.). Ответная помощь молодых семей родителям и родственникам сводится, чаще всего, к оказанию услуг (в ведении ЛПХ, ремонте, строительстве жилья).

Во-вторых, происходит ослабление роли практик субъектов коллективных сетей. Так, помощь в решении проблем от друзей получает только каждая пятая сельская молодая семья, столько же рассчитывают на нее в будущем. Интенсивность взаимопомощи между односельчанами крайне низка. В 2000-х гг. такую помощь получали от 4 до 6% молодых семей, в 2011 г. – менее 3%. Традиции взаимопомощи живы только в некоторых селах края, они имеют в своей основе религиозное или этническое происхождение. В пределах коллективной сети помощь оказывается от случая к случаю и заключается преимущественно в моральной поддержке и обмене мелкими услугами.

Таким образом, в 2000-х гг. наблюдается тенденция укрепления практик социальной поддержки сельских молодых семей, реализуемых органами государственного и муниципального управления и отчасти сельским бизнесом, сохранение значимости помощи в семейно-родственных сетях и ослабление практик коллективной взаимопомощи. Это обусловлено повышением внимания государства к репродуктивным процессам в обществе, развитием молодежной и семейной политики, ростом экономических возможностей сельского бизнеса, а также процессами индивидуализации социального поведения сельских жителей.





Для оценки эффективности социальной поддержки сельских молодых семей нами использованы следующие критерии: изменение их социально-экономического положения, социального самочувствия, репродуктивных и миграционных установок и поведения. Несмотря на то, что в целом реализуемые практики социальной поддержки оказали положительное влияние на улучшение социального самочувствия сельских молодых семей, проведенная по указанным критериям оценка свидетельствует об относительно низкой эффективности социальной поддержки сельских молодых семей в крае. Так, результаты социологических исследований показали:

- во-первых, материальное положение большинства сельских молодых семей в исследуемый период остается неблагоприятным: довольно высокая доля сельских молодых семей, имеющих доходы ниже или равные прожиточному минимуму, причем в 2011 г. их число существенно возросло (табл. 4);

- во-вторых, довольно высокой остается доля семей, в которых хотя бы один из супругов не работает, а также число сельских молодых семей, в которых не работают оба супруга;

- в-третьих, несмотря на реализуемые программы острой остается проблема улучшения жилищных условий сельских молодых семей, которая заключается не только в наличии жилья и его площади, но и его качестве (причем только 34% отметивших, что нуждаются в улучшении жилищных условий, могут быть официально признаны в качестве таковых и соответственно получить государственную поддержку в решении данной проблемы);

- в-четвертых, несмотря на положительные репродуктивные планы большинства семей и их позитивные оценки реализуемых государством мер поддержки в целом, 83% указали, что меры стимулирования рождаемости никакого влияния на их репродуктивные планы не оказали и только 6% отметили, что возможно заведут больше детей, чем планировали;

- в-пятых, высокой остается доля сельской молодежи, планирующей уехать из села (планируют остаться жить на селе только 45–50% семей), при этом основными причинами миграции являются отсутствие работы, перспектив, низкий уровень жизни семей.

Для повышения эффективности социальной поддержки сельских молодых семей необходимо применять дифференцированные политики улучшения их социального благополучия с учетом репродуктивных и миграционных установок. Для этих целей нами построена типология сельских молодых семей, в основе формирования которой лежит факторный и кластерный анализ. Факторный анализ проведен на основе показателей социального благополучия семей, куда вошли, прежде всего, вопросы, касающиеся материального положения семьи, уровня занятости супругов, жилищных условий семьи, семейного положения и взаимоотношений в семье. Далее рассмотрены варианты разбиения совокупности признаков методом главных компонент, и затем проведен кластерный анализ методом K-means, где кроме указанных признаков социального благополучия использованы репродуктивные и миграционные установки сельских молодых семей. В результате выделено четыре типа семей.

К первому типу - *семьи с высоким уровнем социального благополучия, положительными репродуктивными установками и низким миграционным потенциалом* – относятся 38% семей. Разные возрастные группы представлены в данном типе равномерно, среди них преобладают селяне с самым высоким уровнем образования (высшее профессиональное образование имеют 36%). Большинство проживает в полных семьях (90%), имеет одного ребенка. Материальное положение семей в данном типе наиболее благоприятно: здесь самая низкая доля бедных (16%), а также неработающих супругов. Основным источником дохода является заработная плата (91,3%), социальные пособия получает каждая третья семья. Уровень обеспеченности жильем невысок: 38% семей проживают в собственном доме. Однако 41% указал на наличие жилищных проблем, 31% – на наличие проблем коммунальных. Представители данного типа часто обращаются в органы социальной защиты населения, при этом каждая пятая семья указывает на низкий уровень социального обеспечения. Репродуктивные и миграционные установки представителей этого типа сравнительно благоприятны: 76% планируют иметь детей, 67% – остаться на селе. В трудной жизненной ситуации такие семьи предпочтут обратиться к субъектам

социальных сетей. Так, к родным и близким обратятся 82%, к друзьям – 18%. В органы местного самоуправления обратятся за помощью только 17% семей описываемого типа. Для улучшения положения молодых семей на селе данные семьи считают, что им необходима помощь в обеспечении жильем, требуется создавать рабочие места, а также условия для сочетания трудовой деятельности с семейными обязанностями, увеличивать число мест в детских дошкольных учреждениях, совершенствовать механизмы кредитования (снизить ставки по кредитам).

Ко второму типу – *семьи с высоким уровнем социального благополучия, положительными репродуктивными установками и высоким миграционным потенциалом* – относятся 23% семей. Это тип образуют в основном респонденты до 25 лет (71%), здесь невысока доля имеющих высшее образование (18%). Подавляющее большинство представителей этого типа (86%) проживает в полных семьях (но треть из них проживает в незарегистрированном браке), имеют одного ребенка. Материальное положение семей относительно благоприятно: сравнительно невысока доля бедных (21%), а также неработающих супругов. Только каждой десятой такой семье приходилось сталкиваться с проблемой бедности. На учете в органах социальной защиты населения в качестве малообеспеченной состоит каждая пятая семья и этот показатель самый низкий по сравнению с другими выделенными типами, более половины вообще ни разу не обращались в данные службы. Основным источником дохода семей этого типа является заработная плата (82%). Если значение такого источника, как помощь родственников во всех четырех типах примерно одинаково, то роль социальных пособий значительно отличается: в рассматриваемом типе их получает каждый третий. Однако уровень обеспеченности жильем самый низкий: только 26% имеют собственное жилье. На наличие жилищных проблем указали две трети семей, коммунальных – 31%. Две трети представителей второго типа имеют положительные репродуктивные установки, но абсолютно все планируют уехать из села. Причем основными причинами смены места жительства называют отсутствие работы, перспектив для детей, улучшение материального положения, получение профессионального образо-



вания. В трудной жизненной ситуации такие семьи предпочитают обратиться к родным и близким (87%), друзьям (26%), каждый десятый к руководителю по месту работы, в органы местного самоуправления. Улучшить положение молодых семей на селе представители данного типа считают возможным путем предоставления жилья и создания эффективных рабочих мест.

К третьему типу – *семьи с низким уровнем социального благополучия, положительными репродуктивными установками и высоким миграционным потенциалом* – относятся 14% семей. В данном типе семей довольно высока доля респондентов до 25 лет – 66%. Высшее образование имеет только каждый пятый представитель типа. Так же, как и в других типах, подавляющее большинство проживает в полных семьях, но чаще встречаются имеющие двух и более детей. Материальное положение таких семей хуже по сравнению с описанными выше: треть из них можно отнести к бедным, в каждой второй семье хотя бы один из супругов не работает. Проблема бедности актуальна для каждой пятой семьи, проблема безработицы – для каждой третьей. Значение заработной платы в структуре доходов таких семей ниже по сравнению со всеми остальными группами (68%), также ниже роль социальных пособий. При этом на учете в органах социальной защиты населения каждая третья такая семья состоит в качестве малообеспеченной. Представители данного типа по сравнению со всеми остальными чаще обращаются за помощью в данные службы, однако низкий уровень социального обеспечения отмечает каждый пятый. Уровень обеспеченности жильем невысок: в собственном доме проживает 32% таких семей. Каждая вторая семья указывает на наличие жилищных проблем, каждая пятая – коммунальных. Большая часть представителей данного типа планируют еще иметь детей. Абсолютно все намерены уехать из села. Основными причинами смены места жительства так же, как и представители второго типа, называют отсутствие работы, перспектив для детей, необходимость улучшения материального положения, получения профессионального образования. У представителей данного типа значительно выше, по сравнению со всеми остальными, ожидание помощи со стороны органов власти. Так, 40% семей в трудной жизненной ситуации обратят-

ся в органы местного самоуправления, по 5% – в региональные и федеральные органы управления. В отличие от других типов здесь ниже ожидания помощи от субъектов коллективных сетей (к родным и близким планируют обратиться 61% семей, к друзьям – 16%), а также от работодателей. Чтобы улучшить положение сельских молодых семей необходимо, по мнению представителей третьего типа, оказывать им помощь в получении жилья, помогать с трудоустройством, предоставлять льготы и материальную помощь, увеличить размер пособий на детей.

К четвертому типу – *семьи с низким уровнем социального благополучия, отрицательными репродуктивными установками и низким миграционным потенциалом* – относятся 25% семей. Особенностью данного типа является преобладание представителей самой старшей возрастной группы (25-30 лет), уровень образования которых по сравнению со всеми другими типами самый низкий – высшее образование имеют только 10%. Подавляющее большинство представителей проживают в полных семьях (90%), в отличие от других в данном типе преобладают семьи, имеющие двух и более детей. Материальное положение этих семей самое неблагоприятное: 93% имеют среднедушевые доходы ниже прожиточного минимума, сами отнесли себя к бедным 40% семей. В подавляющем большинстве хотя бы один из супругов не работает, но основным источником доходов является заработная плата (81%). Велика по сравнению с другими типами роль такого источника, как социальные пособия (их получает 54% семей). Как и третьем типе, каждая третья молодая семья состоит на учете в органах социальной защиты населения в качестве малообеспеченной и высока регулярность обращения за помощью в данные службы. Но каждый третий указывает на низкий уровень социального обеспечения. Обеспеченность жильем таких семей самая высокая: 69% проживают в собственном доме, но 40% отмечают наличие жилищных проблем. Это единственный тип семей, в котором более половины представителей не планируют иметь детей, у подавляющего большинства отсутствуют миграционные установки на отъезд. Представители данного типа имеют низкие ожидания помощи со стороны органов власти, так, в трудной жизненной ситуации 16%

обратятся за помощью в органы местного самоуправления, по 1% - в федеральные и региональные органы управления. К родным и близким обратятся 87%, к друзьям – 14%. Для улучшения положения молодых семей на селе такие семьи считают, что необходимо предоставлять жилье, решать проблемы безработицы, предоставлять льготы, пособия, материальную помощь.

Для сохранения сельского сообщества эффективность социальной поддержки первого типа семей является самой высокой. Социальная поддержка таких семей должна быть направлена на реализацию их репродуктивных установок путем совершенствования системы пособий на детей, программ по улучшению жилищных условий, развития системы детских дошкольных учреждений, создания условий для сочетания трудовой деятельности с семейными обязанностями и т. д. Основное внимание при поддержке второго типа семей должно быть уделено снижению их миграционного потенциала, прежде всего посредством создания эффективных рабочих мест на селе, развития малого бизнеса, оказания помощи в получении профессионального образования, массированной поддержки в области обеспечения жильем. Третий и четвертый типы должны стать объектами особого внимания. Учитывая, что это преимущественно семьи с детьми, для них требуется развитие традиционных направлений государственной поддержки (социальные выплаты, льготы и др.), а также активных политик занятости, включающих поддержку малого бизнеса, развитие самозанятости, семейных предприятий.

В целом, на наш взгляд, только усилиями органов государственной и муниципальной власти проблем сельских молодых семей не решить. Совершенствование социальной поддержки сельских молодых семей возможно на основе создания целостной системы взаимодействующих между собой практик субъектов поддержки, развития механизмов коллективной самоорганизации и социального партнерства на селе. Перспективы развития практик должны быть связаны с укоренением молодых семей в сельском сообществе, улучшением реализации репродуктивных функций благополучных семей.





Алексей Алексеевич Еремин, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат географических наук

В статье представлен анализ некоторых ключевых демографических характеристик Сибири и ее регионов на основе данных Всероссийской переписи населения 2010 года. Широко применяя графоаналитические методы исследования, автор рассматривает численность и плотность населения, раскрывает особенности городского и сельского населения, комплексно оценивает половую и возрастную структуры населения сибирских территорий.

ЧИСЛЕННОСТЬ И ПОЛОВОЗРАСТНАЯ СТРУКТУРА НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНОВ СИБИРИ В СВЕТЕ ПЕРЕПИСИ НАСЕЛЕНИЯ¹

Введение. В октябре 2010 г. в нашей стране была проведена вторая в новейшей истории Всероссийская перепись населения (ВПН-2010). Во всем мире сведения, собираемые в ходе подобных полномасштабных национальных переписей, считаются наиболее достоверным, подробным и авторитетным источником информации о демографических, социальных и экономических характеристиках проживающего в стране населения.

Известно, что для обработки колоссального объема информации, полученной в ходе переписи населения, и публикации ее окончательных итогов требуется значительное количество времени. Так, лишь во второй половине 2012 г., т. е. фактически спустя два года после проведения самой процедуры сбора сведений, были опубликованы первые тома официальных итогов. На момент написания данной работы 7 томов из запланированных 11 опубликованы на официальном сайте Росстата. Эти статистические сборники дают большой объем разнообразных количественных сведений о населении России и слагающих ее территорий самого разного масштаба: от уровня федеральных округов до уровня отдельных поселений.

Целью статьи является изучение численности населения, особенностей размещения и половозрастной

структуры населения Сибири и ее регионов на основании итогов ВПН-2010. Информационной базой исследования послужили Тома официальной публикации итогов переписи². **Сибирью** в данном случае мы будем называть территории Сибирского федерального округа (СФО), а это 3 края (Алтайский, Забайкальский, Красноярский), 4 республики (Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия) и 5 областей (Иркутская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская).

Численность населения и его размещение. Общая численность населения Российской Федерации на 14 октября 2010 г. составила 142 млн 947 тыс. человек, из которых 19 млн 256

тыс. проживали в Сибирском федеральном округе. По этому обобщающему демографическому показателю округ занимал третье место в России после Центрального (38,428 млн) и Приволжского (29,900 млн) округов. Таким образом, СФО сконцентрировал 13,5% российского населения, а это означает, что почти каждый седьмой житель России проживает в Сибири. Последнее место по численности населения занимает Дальневосточный федеральный округ – 6,293 млн человек, или 4,4% жителей страны.

С точки зрения **численности населения** сибирские регионы очень неравнозначны (табл. 1). Так, очевидно

Таблица 1

Численность населения регионов Сибири по данным ВПН-2010, чел.

	Все население	В том числе	
		городское	сельское
Сибирский федеральный округ	19256426	13857121	5399305
Республика Алтай	206168	56933	149235
Республика Бурятия	972021	567632	404389
Республика Тыва	307930	163402	144528
Республика Хакасия	532403	358187	174216
Алтайский край	2419755	1323578	1096177
Забайкальский край	1107107	729641	377466
Красноярский край	2828187	2157706	670481
Иркутская область	2428750	1932334	496416
Кемеровская область	2763135	2358901	404234
Новосибирская область	2665911	2059914	605997
Омская область	1977665	1413226	564439
Томская область	1047394	735667	311727

Источник: данные Росстата



Таблица 2
Людность столиц регионов Сибири по данным ВПН-2010

Столица региона	Численность населения, чел.	Доля населения столицы в населении региона, %	Доля населения столицы в городском населении региона, %
Новосибирск	1473754	55,3	71,5
Омск	1154116	58,4	81,7
Красноярск	973826	34,4	45,1
Барнаул	612401	25,3	46,3
Иркутск	587891	24,2	30,4
Кемерово	532981	19,3	22,6
Томск	524669	50,1	71,3
Улан-Удэ	404426	41,6	71,2
Чита	324444	29,3	44,5
Абакан	165214	31,0	46,1
Кызыл	109918	35,7	67,3
Горно-Алтайск	56933	27,6	100,0

Источник: рассчитано автором по данным Росстата

выделяются регионы-лидеры, каждый из которых имел численность населения не менее 2,4 млн человек, и регионы-аутсайдеры с населением менее 1 млн человек в каждом, причем во вторую группу попали исключительно национальные республики. Таким образом, разрыв между самым населенным Красноярским краем и наименее населенной Республикой Алтай составил почти 14 раз.

На основании удельного веса населения региона во всем населении Сибири мы можем распределить субъекты СФО по трем группам:

- менее чем по 5% населения имеют Алтай, Тыва и Хакасия;
- по 5–10% населения имеют Бурятия, Томская область и Забайкальский край;
- более чем по 10% населения имеют Омская, Иркутская, Новосибирская и Кемеровская области, Алтайский и Красноярский края.

В Красноярском крае проживает почти 15% всех жителей Сибири, в то время как в Республике Алтай – лишь чуть более 1% (рис. 1).

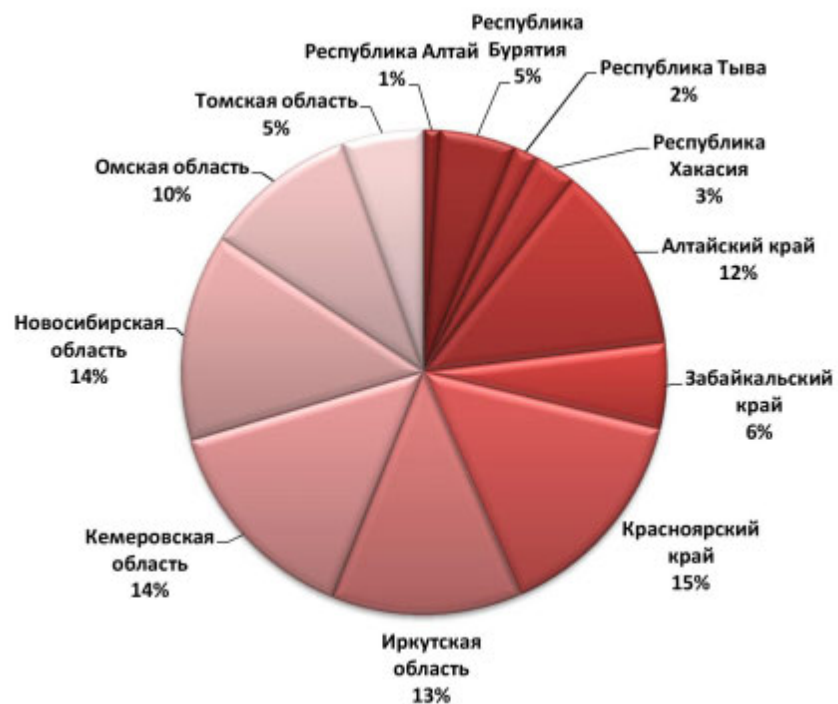
Еще одним обобщенным показателем, тесно связанным с численностью населения, является **средняя плотность населения** территории. И здесь также можно видеть существенные региональные отличия, обусловленные не только демографическими,

но и географическими факторами. Безусловным лидером по плотности населения является Кемеровская область – 28,9 человека на 1 км². Далее с двукратным отставанием следуют Новосибирская область (15,0), Алтайский край (14,4) и Омская область (14,0), у которых значения показателя очень близки. Следом, опять почти с

двукратным разрывом, идет Республика Хакасия (8,6). Затем, вновь с большим отставанием, идут Томская (3,3) и Иркутская (3,1) области, Бурятия (2,8), Забайкальский край (2,6), Алтай (2,2). Плотность населения менее 2 человек на 1 км² отмечается в Тыве и Красноярском крае.

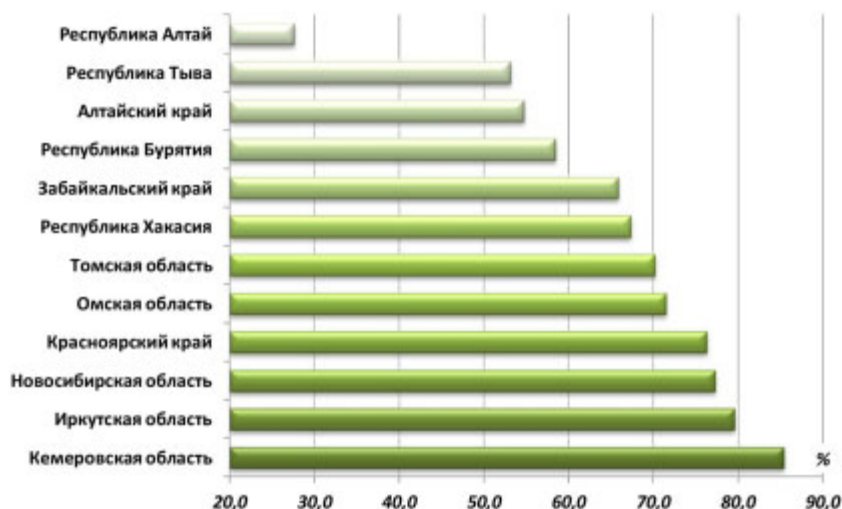
В целом плотность населения СФО – 3,7 человека на 1 км². Однако нельзя не отметить, что не только на фоне среднемировой плотности населения (около 50 человек на 1 км²), но и даже на фоне очень низкого среднероссийского показателя (8,4) плотность населения в Сибири катастрофически мала. Данный факт является серьезным барьером на пути полноценного освоения данной территории, ее поступательного и комплексного развития на основе всестороннего процесса модернизации.

Важной характеристикой территории является **распределение населения** по двум основным типам поселений: городским и сельским. В целом в России почти 3/4 населения являются горожанами. В Сибирском



Источник: создано автором по данным Росстата
Рис. 1. Доля численности населения сибирских регионов в общей численности населения Сибирского федерального округа по данным ВПН-2010





Источник: создано автором по данным Росстата

Рис. 2. Доля городского населения в регионах Сибири по данным ВПН-2010

федеральном округе, как показала перепись, доля городского населения очень близка к среднероссийской – 72,0%. В то же время наблюдается значительная территориальная дифференциация степени урбанизированности по регионам Сибири (рис. 2).

Показатели выше среднего по СФО зафиксированы в Красноярском крае, Новосибирской и Иркутской областях, лидером же является Кемеровская область с показателем более 85%. Можно выделить группу территорий в диапазоне от 65 до 72% (Забайкальский край, Хакасия, Томская и Омская области). В трех субъектах округа горожане составляют немного более половины всех жителей (Алтайский край, Тыва и Бурятия). Особняком же стоит Республика Алтай, население которой в подавляющем большинстве своем по-прежнему проживает в сельской местности, и, таким образом, соотношение горожан и селян здесь обратное среднесибирскому.

Итак, население Сибири проживает в 356 городских населенных пунктах (130 городах и 226 поселках городского типа) и 11120 сельских населенных пунктах. Перепись населения выявила 344 сельских поселения без жителей.

В сибирских **городах** проживает 12 млн 450 тыс. человек (или 90% городского населения), остальное городское население живет в поселках городского типа. Средняя численность населения города составляет 96 тыс., а поселка городского типа – 6 тыс. человек.

В Российской Федерации переписью зафиксировано 1100 городов и 1286 поселков городского типа (ПГТ), из которых 130 городов и 226 ПГТ находились на территории Сибири. Таким образом, удельный вес числа сибирских городов в общем числе городов России (11,8%) меньше доли численности сибирского населения в населении страны, а доля количества поселков городского типа заметно выше (17,6%). Это говорит о повышенной концентрации ПГТ на территории Сибири при одновременном недостатке городов.

Крупнейшим по числу жителей городом Сибири является Новосибирск (табл. 2), признанный столицей СФО и занимающий 3-е место в общероссийском рейтинге городов. Перепись зафиксировала в Новосибирске немногим менее 1,5 млн жителей, или 55% населения всей Новосибирской области. Вторым сибирским городом-миллионером является Омск с числом жителей 1154 тыс., что составляет более 58% населения Омской

области. Третье место занимает Красноярск, по данным переписи несколько не дотянувший до миллионника, и концентрирующий около 1/3 населения своего региона. Барнаул занимает 4-е место, при этом в нем проживает лишь каждый четвертый житель Алтайского края. А, к примеру, в Кемерове живет менее чем каждый пятый житель области. Таким образом, столицы сибирских регионов заметно разнятся с точки зрения людности и удельного веса во всем городском населении субъекта.

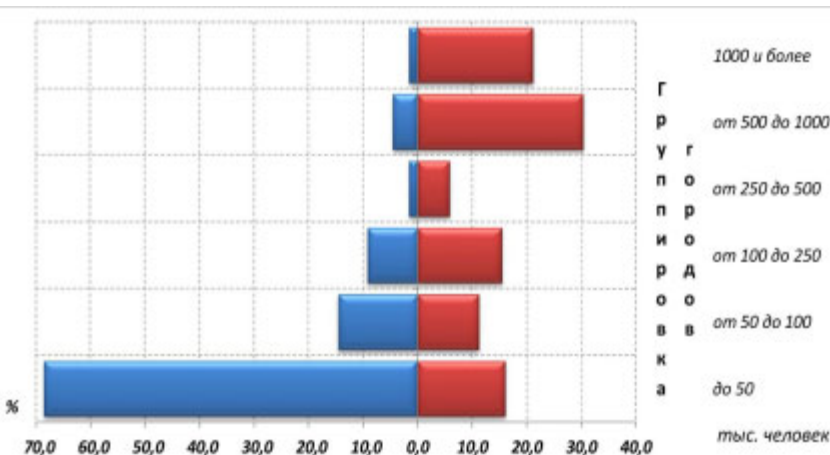
Типология городских и сельских населенных пунктов по числу проживающих в них жителей позволяет заметить множество интересных особенностей структуры размещения населения, свойственных тем или иным территориям страны.

Рассмотрим типологию городов Сибири по людности (рис. 3). Среди всех сибирских городов более 2/3 (89) составляют малые города с числом жителей менее 50 тыс. человек, однако доля проживающего в них населения не очень высока – лишь 16%. Меньше всего в СФО городов людностью от 250 до 500 тыс. человек (2), в них же проживает наименьшая доля жителей – менее 6%. Городов-миллионеров здесь такое же количество (2), однако они концентрируют более 20% всех жителей городов. Самыми «популярными» для проживания в Сибири являются крупные города с числом жителей от 500 тыс. до 1 млн. На этот тип городов приходится почти 1/3 всего населения городов, причем число таких городов (6) и их доля среди городов всех типов (менее 5%) очень невысоки.

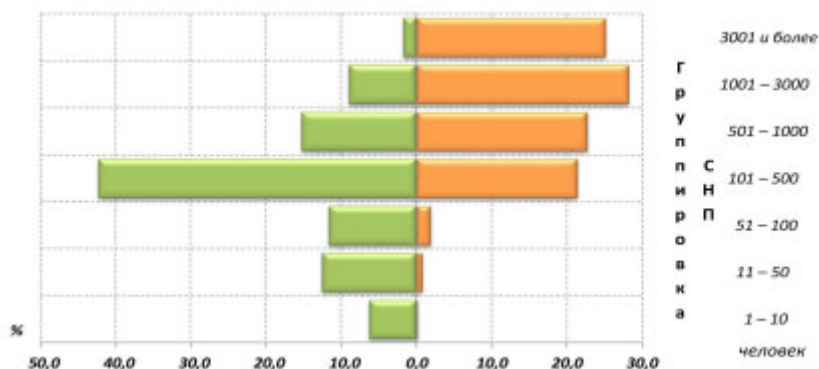
В целом стоит отметить, что распределение жителей по сибирским городам разного типа очень неравномерно: более половины (52%) всех жителей городов проживают в самых крупных городских образованиях людностью более полумиллиона человек, хотя их доля в общем числе городов лишь около 6%.

В **сельских населенных пунктах** (СНП) в Сибири проживает 5 млн 399 тыс. человек, а средняя числен-

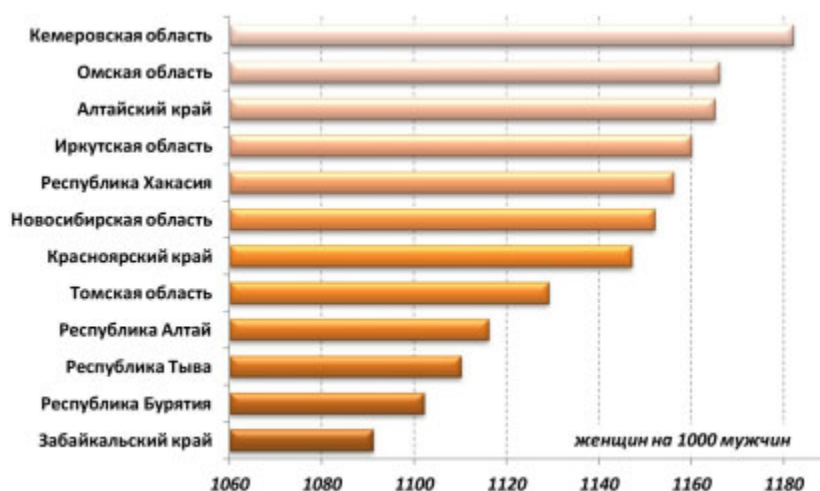




Источник: создано автором по данным Росстата
Рис. 3. Структура размещения населения Сибирского федерального округа по городам разного типа по данным ВПН-2010



Источник: создано автором по данным Росстата
Рис. 4. Структура размещения населения Сибирского федерального округа по сельским населенным пунктам (СНП) разного типа по данным ВПН-2010



Источник: создано автором по данным Росстата
Рис. 5. Соотношение полов в населении регионов Сибири по данным ВПН-2010

ность сельского поселения составляет 470 человек.

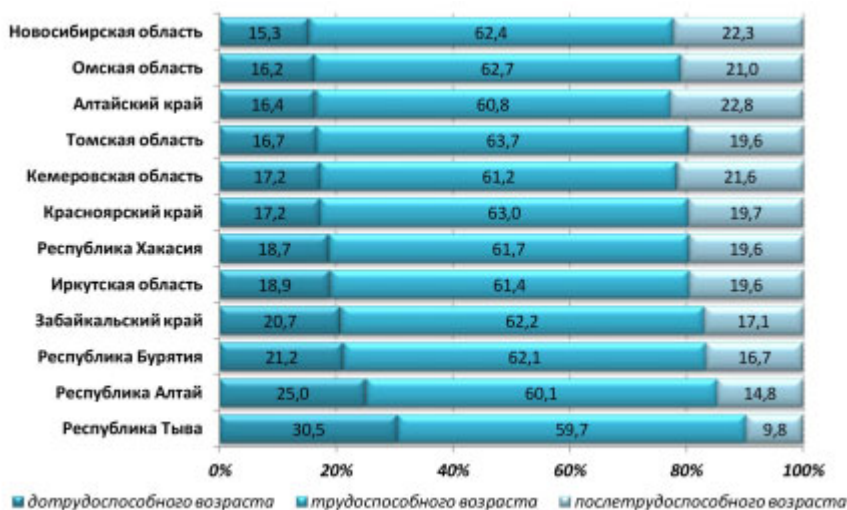
Распределение жителей по сельским населенным пунктам в СФО имеет несколько иную структуру, чем наблюдается в городах (рис. 4). Так, СНП с наименьшей численностью населения (100 человек и менее) сосредотачивают менее 3% сельских жителей, хотя их число и доля во всей совокупности сельских поселений довольно велики (3,4 тыс., или более 30%).

Заметной сибирской особенностью является повышенная доля СНП людностью 101-500 человек: в России она составляет 25%, в то время как в СФО – более 42%. Наиболее крупные сельские поселения (с числом жителей более 1000) являются местом проживания более чем каждого второго селянина (53%), тогда как удельный вес СНП такого типа лишь около 11%.

Отдельно стоит сказать о такой особой группе сельских населенных пунктов, как «СНП без населения». Если в России в целом эта категория составляет почти 13% всех сельских поселений (или 19416), то в Сибири их лишь 3% (или 344). Говоря о региональных различиях распространности поселений, в которых население фактически не проживало, отметим, что Красноярский край является рекордсменом как по абсолютному числу таких поселений (89), так и по их доле в общем количестве СНП (5,2%). Наименьший показатель – в Республике Хакасия – 1 поселение, или 0,4% от всех сельских населенных пунктов. Таким образом, проблема таких «вымерших» населенных пунктов, в которых уже никто не живет, является для сибирских регионов не столько актуальной, как для страны в целом.

Половозрастная структура населения. Всероссийская перепись населения позволила собрать информацию о важнейших структурах населения: половой, возрастной, семейной, образовательной, этнической и других. Для анализа демографического развития особый интерес пред-





Источник: создано автором по данным Росстата

Рис. 6. Соотношение основных возрастных групп в населении регионов Сибири по данным ВПН-2010



Источник: создано автором по данным Росстата

Рис. 7. Демографическая нагрузка детьми и пожилыми в населении сибирских регионов по данным ВПН-2010

ставляют первые две, поскольку они в наибольшей степени оказывают влияние на воспроизводство населения.

С точки зрения **половой структуры населения** как в стране в целом, так и во всех федеральных округах, женское население численно преобладает, однако не везде в равной степени. При среднем показателе доли женщин по России 53,8% наибольшая половая диспропорция наблюдается в Центральном федеральном округе (54,3%), а наименьшая – в Дальневосточном (52,0%). СФО занимает

шестую строчку в рейтинге округов: здесь 53,5% – женщины, 46,5 – мужчины. Это означает, что на каждую 1000 мужчин в Сибири приходится 1151 женщина, т. е. численное доминирование женского населения составляет около 15%, или в абсолютных цифрах – 1 млн 352 тыс. человек. Стоит отметить, что с точки зрения особенностей полового состава сибирская территория, как и в случае с долей городского населения, характеризуется параметрами, очень схожими со средними по стране в целом.

Вместе с тем существует заметная региональная дифференциация показателя соотношения полов (рис. 5).

Наибольшая половая диспропорция наблюдается в Кемеровской области – 1182 женщины на 1000 мужчин. Показатели выше среднеокружных также зафиксированы в Омской, Иркутской и Новосибирской областях, в Алтайском крае и в Хакасии. В то же время три оставшиеся республики (Алтай, Тыва, Бурятия) и Забайкальский край характеризуются заметно лучшими значениями соотношения полов.

В общих чертах **возрастная структура населения** может быть охарактеризована с помощью выделения трех основных возрастных групп в населении: лиц до трудоспособного, трудоспособного и послетрудоспособного возраста. По принятым в России критериям к трудоспособным (рабочим) относятся для мужчин возрасты 16–59 лет, для женщин – 16–54 года. Соответственно, возраст 0–15 лет считается дорабочим, а возраст 60 лет и старше для мужчин и 55 лет и старше для женщин – послерабочим.

По данным ВПН-2010 лица трудоспособного возраста составляют в России 61,6%, а доля лиц пенсионных возрастов (22,2%) заметно превышает долю детей и подростков (16,2%). Тем временем население Сибири обладает несколько более выгодными возрастными характеристиками, поскольку здесь при том же удельном весе лиц рабочего возраста (61,9%) доля детей и молодежи (17,7%) выше среднероссийских, а доля пожилых (20,3%) ниже.

Говоря о региональных особенностях возрастного состава населения, стоит отметить, что описанное соотношение основных возрастных групп, при котором пожилые преобладают численно над детьми и молодежью, характерно для большей части субъектов СФО (рис. 6). Однако есть и исключения. В Забайкальском крае, Республике Бурятия и Республике Алтай лиц до трудоспособного возраста больше, чем послетрудоспособного.



Абсолютным рекордсменом на фоне остальных регионов выглядит Республика Тыва, в населении которой почти каждый третий житель моложе 16 лет. Здесь же в наименьшей степени проявился процесс демографического старения, поскольку доля лиц пенсионного возраста не достигает даже 10%, т. е. детей в регионе втрое больше, чем пожилых. Сильнее всего старение населения затронуло Алтайский край и Новосибирскую область.

Возрастные особенности и степень демографического старения территории могут также быть охарактеризованы с помощью таких показателей, как *средний возраст* и *медианный возраст населения*. Первый из них представляет собой возраст, рассчитанный как средняя арифметическая из значений возрастов всех людей в данном населении, а второй – возраст, который делит все население на две равные группы таким образом, что одна из них является моложе, а другая старше данного возраста. При этом медианный возраст считается более точным показателем возрастной динамики населения, чем средний возраст.

Средний возраст населения России составляет, по данным переписи, 39,0 лет, а медианный – 38,0 лет. Для Сибири эти показатели составляют соответственно 37,7 и 36,2, т. е. в СФО проживает более молодое население. Но по сибирским регионам можно наблюдать значительную дифференциацию. Наибольшие значения и, следовательно, высокая степень постарения населения зафиксированы в Алтайском крае, где оба показателя уже подбираются к 40 годам, а также в Новосибирской, Омской и Кемеровской областях. Наименее постаревшее население проживает в республиках Бурятия, Алтай и Тыва, причем последняя имеет средний возраст населения на 10, а медианный возраст на 11,5 года меньше, чем в Алтайском крае.

Характеристики возрастной структуры населения играют большую роль не только в демогра-

фическом развитии регионов, но и в значительной степени определяют параметры социально-экономической динамики, воздействуя на рынок труда, пенсионную систему, образование, здравоохранение и многое другое. Одним из важнейших следствий специфики возрастного состава является комплекс *показателей демографической нагрузки*: общая демографическая нагрузка, измеряемая числом лиц до- и послетрудоспособного возраста на 1000 человек трудоспособного (рабочего) возраста, а также ее составные – нагрузка детьми и нагрузка пожилыми.

При среднем значении общей демографической нагрузки по России 623 человека моложе и старше трудоспособного возраста на 1000 человек трудоспособного возраста наименьшей величиной характеризуется Дальневосточный федеральный округ (574), а наибольшей – Южный (655). В Сибири этот коэффициент немного лучше среднестранового – 613 на 1000. В то же время сибирские региональные различия коэффициента позволяют говорить о большом разбросе значений. Так, наибольшие величины нагрузки приходятся на Тыву (675) и Алтай (663), а также на Алтайский край (646) и Кемеровскую область (634). Минимальная в Сибири нагрузка наблюдается в Томской области (572) и Красноярском крае (584).

В то же время одинаковый коэффициент общей нагрузки может складываться за счет самого разного сочетания составляющих его элементов – нагрузки детьми и нагрузки пожилыми. Среднероссийское соотношение этих показателей составляет 42%/58%. В федеральных округах, где процесс демографического старения зашел уже достаточно далеко, это соотношение близко к 37%/63%. Существенной спецификой обладает Северо-Кавказский округ, в котором до сих пор нагрузка детьми преобладает над нагрузкой пожилыми. Сибирские показатели в этом случае опять-таки демонстрируют схожесть с общестрановыми, но все же имеют небольшое

перспективное преимущество за счет несколько большей доли нагрузки детьми. Однако очевидно, что на увеличение доли нагрузки детьми влияет наличие в СФО регионов с очень молодой возрастной структурой – национальных республик (рис. 7). В первую очередь, речь идет о Республике Тыва, в которой лишь 1/4 приходится на нагрузку пожилыми, и Республике Алтай, где это соотношение составляет 63%/37%. Кроме этого, нагрузка детьми превышает нагрузку пожилыми в Бурятии и Забайкальском крае. Перспективно наименее выгодное отношение нагрузки детьми к нагрузке пожилыми зафиксировано переписью в Новосибирской области (41%/59%) и в Алтайском крае (42%/58%).

Заключение. Таким образом, собранный в результате проведения Всероссийской переписи населения 2010 года колоссальный массив статистических данных непременно требует тщательного анализа и длительного разностороннего изучения. В данной работе предпринята лишь одна из первых попыток рассмотрения региональных демографических особенностей населения Сибири с точки зрения численности, размещения населения и его половозрастного состава. Впереди – исследование особенностей брачно-семейной, национальной, образовательной структур населения, его характеристик с точки зрения занятости и источников средств к существованию, а также информации о рождаемости и миграции.

¹ Работа выполнена в рамках программы стратегического развития ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» на 2012–2016 годы «Развитие Алтайского государственного университета в целях модернизации экономики и социальной сферы Алтайского края и регионов Сибири», мероприятие «Конкурс грантов» (№ 2012.312.2.29)

² Тома официальной публикации итогов Всероссийской переписи населения 2010 года: [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики России. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm





Валентина Григорьевна Лякишева, доцент кафедры «Региональная экономика и управление» ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет»

Юлия Николаевна Петрова, специалист первого разряда Территориального отдела Роспотребнадзора в Чарышском районе Алтайского края

Одной из основных задач в деятельности государственных и муниципальных органов является расширение и совершенствование форм работы с населением в целях создания и обеспечения открытого диалога власти и местного сообщества. Такой формой и является работа с обращениями граждан, ряд аспектов которой освещен в данной статье.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Современная конституционно-правовая позиция Российского государства поддерживает идею высшей ценности прав и свобод человека, выражаемой в закреплении их широкого перечня, а также гарантий реализации на государственном-правовом уровне. Административная реформа немыслима без учета интересов населения при принятии важных решений, без обратной связи: житель, организация – органы власти. Возможность обращения жителей и организаций, расположенных на территории муниципального образования, в органы власти является одним из важных средств по защите своих прав, свобод и законных интересов.

Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый в г. Нью-Йорке 19 декабря 1966 г. и подписанный СССР 18 марта 1968 г. гласит, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей¹.

Поскольку право гражданина на обращения отражает существенные

отношения в демократической системе «гражданин – власть», оно закрепляется в Основном Законе государства – Конституции Российской Федерации. Таким образом, право на обращение – составная часть не только правового, но и конституционного статуса граждан. Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации установила право граждан на обращение, закрепленное в статье 33: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления»².

Впервые в российской истории право на обращение в органы власти получило статус, во-первых, одной из форм народовластия, осуществляемой в виде обязательной для рассмотрения в установленном законом порядке гражданской инициативы, и, во-вторых, порядка защиты прав и свобод граждан, осуществляемого путем направления заявлений, жалоб (и иных видов обращений) в органы государственной власти или местного самоуправления.

Принятый 02 мая 2006 г. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Фе-

дерации» № 59-ФЗ (далее ФЗ № 59) имеет большое юридическое и политическое значение. До него долгое время основу законодательной базы в исследуемой области составлял принятый еще в 1968 г. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Реализация положений нового закона принципиально важна, так как обращения граждан, как индивидуальные, так и коллективные, отличаются друг от друга по юридической природе, выражают частные и общие интересы, не совпадающие по общественной значимости и порождающие различные правовые последствия. С вступлением в силу ФЗ № 59 был сделан еще один серьезный шаг по укреплению правовых основ российской государственности.

Правовой основой обращений жителей муниципальных образований на уровне субъекта РФ являются региональные законы. В Алтайском крае до принятия ФЗ № 59 действовал Закон Алтайского края «О порядке обращения жителей Алтайского края в органы государственной власти, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации и к должностным лицам» (Постановление



АКЗС от 16 января 1996 г. № 25, утратившее силу с 01 января 2006 г.). Затем был принят Закон Алтайского края от 29 января 2006 г. № 152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан на территории Алтайского края».

По нашему мнению, организационная и разъяснительная работа по реализации данного законодательства должна постоянно проводиться не только среди должностных лиц и специалистов, но и среди населения. Она должна вестись с использованием различного арсенала: это официальные сайты и иные СМИ, выездные приемы, прямые и горячие линии, круглые столы и другие всевозможные «некабинетные» формы взаимодействия чиновников с различными категориями граждан. Органы власти должны обеспечивать неукоснительное соблюдение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, кардинально повышать качество этой работы во всех государственных и муниципальных структурах.

Далее остановимся на работе с обращениями граждан на примере территориального отдела Роспотребнадзора в Чарышском районе Алтайского края.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (ФС Роспотребнадзора) образована в соответствии с Указом Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Сфера деятельности данной службы определена Положением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322. Территориальным органом по субъекту Российской Федерации является Управление Роспотребнадзора по Алтайскому краю (далее – Управление, Роспотребнадзор). Управление с 15 территориальными отделами в городах и районах края было создано в 2005 г. Численность работающих в нем составляет около 460 чел., а в территориальном отделе по Чарышскому району работает два специалиста. Государственный контроль за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей – одно из приоритетных направлений деятельности территориальных управлений Роспотребнадзора. Управление

осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные отделы во взаимодействии с другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти Алтайского края, местного самоуправления и иными организациями.

Одной из функций Управления является работа по рассмотрению обращений граждан. Прием и рассмотрение обращений граждан осуществляется в соответствии с требованиями ФЗ № 59, Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок», утвержденного приказом Министерства здравоохранения и социального развития № 1641н от 26 декабря 2011 г., зарегистрированного в Минюсте России 23 апреля 2012 г. № 23928. В целях внедрения в работу Административного регламента после его вступления в законную силу изданы приказы руководителя Управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю И.П. Салдана.

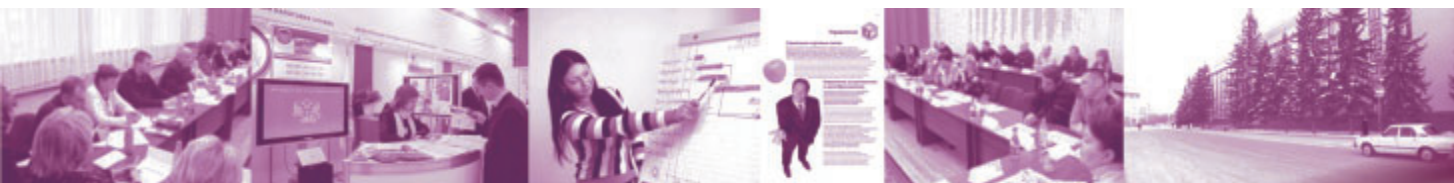
Административный регламент предъявляет основное требование к исполнителю государственной услуги – рассмотрение обращения граждан осуществляется бесплатно. Регламент обязывает должностных лиц Роспотребнадзора проводить анализ обращений, поступивших в организацию в целях подготовки и проведения мероприятий по устранению причин, порождающих обоснованные жалобы граждан, определяет формы контроля за исполнением регламента и досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) должностных лиц Роспотребнадзора.

В 2007 г. в соответствии с приказом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 28 февраля 2007 г. № 56 «Об утверждении Положения об Общественной приемной Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» издан приказ Управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю

от 09 марта 2007 г. № 58 «О работе Общественной приемной». Данная приемная взаимодействует с общественными приемными органами исполнительных органов власти и местного самоуправления, общественными организациями, общественными приемными территориальных отделов Управления.

На сегодняшний день граждане имеют возможность выразить свое мнение по какому-либо вопросу, дать свой комментарий, изложить жалобу или предложение, отправить письмо в адрес Управления на официальном сайте Роспотребнадзора. Направление обращений в электронной форме имеет ряд преимуществ, а именно: сокращается время доставки обращения в Управление и, соответственно, время начала рассмотрения обращения специалистами; при указании электронного адреса заявителя уменьшается срок получения ответа, не тратится личное время гражданина на обращение в Управление. Информация о факте обращения заявителя и результатах рассмотрения обращения является конфиденциальной и не разглашается посторонним лицам. Граждане, имеющие возможность обращения в электронной форме, делают это, заполнив специальную форму с указанием необходимых реквизитов, на официальном сайте Управления: www.22.rospotrebnadzor.ru, или направив сообщение на электронный адрес Управления: mail@22.rospotrebnadzor.ru. Использование возможности обращения в электронной форме значительно упрощает процедуру подачи обращения и получения на него ответа.

В территориальном отделе Управления в Чарышском районе организован ежедневный прием обращений граждан через Общественную приемную, работает телефон «горячей линии» с использованием средств электронной связи. Общественная приемная решает основные задачи по разъяснению роли Федеральной службы в системе федеральных органов исполнительной власти, ее функций, проведению консультационной работы среди населения по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия и защиты прав потребителей, проведению круглых столов и семинаров как по общим вопросам, так и по отдельным категориям товаров с участием производителей, представителей малого и среднего бизнеса и средств





массовой информации, общественных организаций по защите прав потребителей. С созданием Общественной приемной сократилось количество устных обращений непосредственно к специалистам. На личном приеме у специалистов в 2009 г. с устными обращениями побывало 491 чел., в 2010 г. – 579 чел., в 2011 г. – 674 чел.⁴ Работа Общественной приемной позволяет иметь постоянную базу данных по количеству и структуре поступающих обращений, проводить их системный анализ и принимать своевременные, адекватные меры.

Одним из основных направлений в работе территориального отдела Управления по рассмотрению заявлений и обращений граждан является работа по предупреждению и пресечению нарушений законодательства о защите прав потребителей, позволяющая выявлять и систематизировать наиболее неблагоприятные сферы деятельности с наибольшим количеством нарушений данного законодательства. Изучение содержания поступивших обращений граждан способствует выявлению социальной информации, содержащейся в обращениях. Анализ фактов, заключенных в обращениях, позволяет обозначить типичность того или иного явления, тенденцию его развития. Основным учетным документом является регистрационно-контрольная карточка (РКК), содержащая информацию по письменным и устным обращениям граждан, необходимую для своевременного разрешения поставленных вопросов и подготовки отчетных документов.

Для анализа работы с обращениями граждан в территориальном отделе Управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю в Чарышском районе был использован текущий архив территориального отдела Управления Роспотребнадзора в г. Алейске, Алейском, Калманском, Усть-Калманском, Усть-Пристанском, Топчихинском и Чарышском районах Алтайского края за 2009–2011 гг. Проведенный анализ показывает, что всего в 2011 г. в территориальном отделе (ТО) Управления в Чарышском районе рассмотрено 782 обращения граждан. Удельный вес обращений в сфере защиты прав потребителей от общего количества обращений составил 65,2% (2010 г. – 62,5%, 2009 г. – 60,0%). Удельный вес обращений по вопросам санитарно-эпидемиологиче-

ского надзора составил 23% от общего количества обращений; удельный вес обращений, направленных по подведомственности – 6,2%; удельный вес прочих обращений – 5,6% от общего количества обращений за 2011 г. В 2011 г. сохранилась динамика роста количества обращений граждан по вопросам прав потребителей: если в 2010 г. прирост составил 18,6%, то в 2011 г. он достиг 25,3%. При этом количество письменных обращений увеличилось по сравнению с предыдущим годом в 1,5 раза (с 73 в 2010 г. до 108 в 2011 г.). В пересчете на 100 тыс. населения Алтайского края количество обращений граждан в сфере защиты прав потребителей по Чарышскому району составило 56, что на 16% выше показателя 2010 г. Число обращений на одного специалиста по защите прав потребителей увеличилось на 20% по сравнению с 2010 г. (2011 г. – 391, 2010 г. – 326, 2009 г. – 283 обращения). В 1,5 раза увеличилось количество примененных мер при рассмотрении обращений граждан (с 73 до 108) и составило 14% от общего количества рассмотренных обращений в 2011 г., в 2010 г. – 11,2%, в 2009 г. – 13,4%. По остальным 674 обращениям специалистами оформлено 259 претензий, составлено 25 исков в суд, дано 226 разъяснений законодательства. Анализ поступивших обращений показал следующее: удельный вес обращений на нарушения в сфере торговли снизился в 2011 г. на 22% к уровню 2010 г. (с 75,4% в 2010 г. до 59,1% в 2011 г.); в 2011 г. более чем на четверть увеличилось количество обращений граждан в сфере оказания различного вида услуг (с 324 в 2010 г. до 429 в 2011 г.). В 2011 г. структура обращений в сфере торговли не претерпела значительных изменений: по-прежнему преобладают обращения на нарушения прав потребителей при продаже непродовольственных товаров – 83% (2010 г. – 84%), из которых более половины связано с приобретением технически сложных товаров. На долю обращений в сфере торговли пищевыми продуктами пришлось 17% (2010 г. – 16%). В сфере предоставления различных видов услуг наибольшее количество обращений пришлось, как и в 2010 г., на жилищно-коммунальные услуги – около 30%; в 4 раза возросла доля обращений в сфере предоставления финансовых услуг, достигшая в 2011 г. 26% от общего количества обращений в сфере

услуг. Количество жалоб на сферу бытового обслуживания населения практически сохранилось на уровне 2010 г. и составило 30%. На остальные виды деятельности (связь, медицина, туризм, транспортные услуги, образование) пришлось около 9% обращений.

Основными причинами, вызвавшими обращения граждан, продолжали оставаться: продажа товаров, работ (услуг) ненадлежащего качества – 52%; отсутствие надлежащей информации о товаре, работе (услуге) – 16%; нарушение сроков исполнения требований потребителей, предусмотренных законодательством – 11%; включение в договоры условий, ущемляющих права потребителей – 10%; введение в заблуждение или обман потребителей при продаже товаров, оказании услуг (выполнении работ) – 8%; включение в договоры условий, ущемляющих права потребителей – 10%; введение в заблуждение или обман потребителей при продаже товаров, оказании услуг (выполнении работ) – 8%.

Потребителям оказывалась консультативная помощь, в том числе по оказанию помощи в составлении претензий в адрес торговых организаций, исполнителей услуг по разъяснению потребителям их прав при приобретении товаров, работ (услуг) ненадлежащего качества. В 2011 г. при рассмотрении каждого четвертого обращения специалистом по защите прав потребителей ТО Управления заявителю была оказана помощь в составлении претензий. Результатами этой работы являлось расторжение договоров купли-продажи и выполнения работ (оказания услуг), возврат потребителям денежных средств за приобретенный товар, работу (услугу), замена товаров ненадлежащего качества, устранение недостатков и другие действия, направленные на восстановление нарушенных прав потребителей. В 2011 г. в досудебном порядке потребителям возвращено 7,4 тыс. руб. (2010 г. – 5,8 тыс. руб.). Удельный вес примененных мер к общему количеству жалоб составил 25,0%, что на 88% выше показателя 2010 г. (13,3%), при этом удельный вес обращений (30%), послуживших основанием для возбуждения дел об административном правонарушении, снизился на 9% к аналогичному показателю 2010 г. Снижение данного показателя произошло за счет увеличения применения мер гражданско-право-



вой ответственности при рассмотрении обращений. Так, в 2011 г. количество мер по судебной защите прав потребителей увеличилось в 2 раза к уровню 2009 г. (с 2 до 4 мероприятий).

Основным показателем деятельности ТО Управления по реализации ведомственной целевой программы «Защита прав потребителей» является «Удельный вес нарушений прав потребителей, устраненных в досудебном порядке (по обращениям)». В 2011 г. ТО добилось в досудебном порядке устранения 98,9% от общего числа выявленных в отчетном периоде нарушений по обращениям (2010 г. – 97,31%). Для устранения оставшихся нарушений применялись предусмотренные законодательством административные процедуры, предусмотренные статьей 19.5 КоАП РФ и гражданско-процессуальные процедуры – предъявление исковых заявлений, заключений в суд согласно ст. 40 Закона РФ от 07 февраля 1992 г. «О защите прав потребителей» № 2300-1. Специалисты ТО принимали участие в судебной защите прав потребителей в различных формах, предусмотренных ст. 47 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации и ст. 40 Закона «О защите прав потребителей». Поводами для участия ТО в конкретных гражданских делах в 2011 г. являлись устные и письменные обращения граждан, органов исполнительной власти и прокуратуры. Чаще всего в территориальный отдел поступают жалобы от граждан, так в 2009 г. их было 94,7% от общего количества обращений, в 2010 г. – 91,7%, в 2011 г. – 92,5%. Это, в первую очередь, связано с созданием Общественной приемной, одним из основных направлений деятельности которой является прием и консультирование граждан. В 2011 г. в структуре письменных обращений граждан, принятых на рассмотрение, первое место занимают жалобы по защите прав потребителей – 66, что составляет 61,1% от общего количества всех обращений, на втором месте – на недоброкачественные продовольственные товары – 16, что составляет 14,8%, в т. ч. на реализацию недоброкачественной продукции – 9, на нарушения санитарных правил при торговле – 7; на третьем месте – на загрязнение среды обитания – 6, что составило 5,5%. Структура обращений практически не менялась в течение анализируемого периода (2009–2011 гг.).

Мы считаем, немалую роль в том, что на первое место вышли вопросы по защите прав потребителей, сыграло как создание общественных приемных, так и повышение правовой грамотности населения. Большой объем поступивших обращений в сфере защиты прав потребителей служит информационной основой для принятия мер по выявлению нарушений законодательства в сфере защиты прав потребителей и санитарно-эпидемиологического благополучия населения

В ТО в Чарышском районе в анализируемый период более половины обращений граждан рассмотрены безотлагательно, т. е. в течение не более 15 дней с момента регистрации жалобы. Остальные обращения рассмотрены в месячный срок, это обращения, при решении которых требовалось проведение санитарно-эпидемиологической экспертизы с использованием лабораторно-инструментальных методов: исследование продукции на микробиологические показатели, токсикологические, санитарно-химические исследования и другие виды оценок, когда привлекались к работе специалисты ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Алтайском крае», а также была нужна углубленная проверка изложенных в обращении доводов, в том числе с истребованием документов и иных материалов из других органов и ведомств.⁵

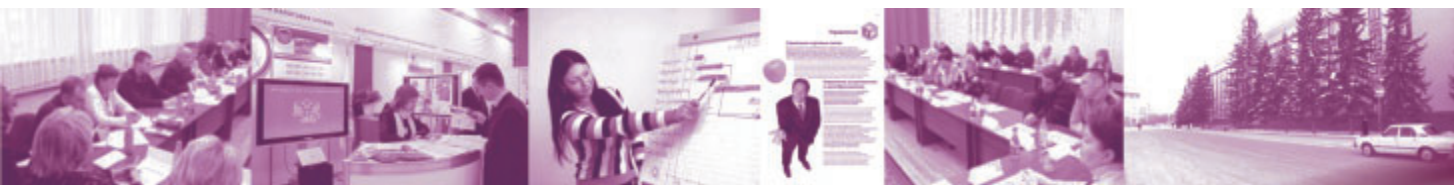
Таким образом, проведенный анализ тематики и характера обращений граждан показывает, что проводимая в Управлении работа служит выявлению причин, вызывающих нарушение прав и интересов граждан, изучению общественного мнения, совершенствованию работы организаций. Количество обращений граждан может служить показателем гражданской активности населения, динамики социально-экономических процессов и расценивается службой Роспотребнадзора как один из важных каналов обратной связи населения с органами государственной и муниципальной власти. В сущности, сами граждане не нуждаются в том, чтобы их обращения обобщались и анализировались. Они заинтересованы в том, чтобы эти обращения максимально быстро и эффективно рассматривались и нарушения оперативно устранялись. В аналитической работе по обращениям граждан, прежде всего, заинтересованы органы власти. Именно в этой работе

проявляется «обратная связь», без которой невозможно демократическое государство.

Но вместе с тем в ходе исследования темы выявлен ряд проблем в работе с обращениями граждан, на них остановимся ниже.

Вопросы правового обеспечения деятельности Роспотребнадзора с каждым годом становятся все более актуальными с учетом значительного количества устаревших норм и правил, противоречий между действующими и вновь принятыми законодательными актами, а также наличия пробелов в санитарном законодательстве и законодательстве, регулирующем вопросы защиты прав потребителей. Сфера совершенствования правовой работы органов Роспотребнадзора – одна из самых слабо развитых. Данные обстоятельства затрудняют эффективное применение территориальными органами Роспотребнадзора существующих правовых норм, что крайне негативно влияет и на правоприменительную практику, и на осуществление надзорных мероприятий в сфере деятельности Федеральной службы. Увеличение количества обращений по вопросам защиты прав потребителей связано как с положительными (насыщенностью потребительского рынка товарами и услугами, повышением платежеспособности населения), так и отрицательными факторами (продажа некачественных товаров, ненадлежащее и несвоевременное оказание услуг, правовая неграмотность продавцов, исполнителей). Так, например, за 10 месяцев 2012 г. было принято более 700 обращений, что на 8% больше, чем за аналогичный период прошлого года. Количество письменных обращений осталось на прежнем уровне, на 13% уменьшилось количество граждан, принятых на личном приеме специалистами, на 19% увеличилось количество устных обращений в Общественную приемную. В результате анализа установлено, что частота обращений на 100 тыс. населения в территориальные отделы различна, а постоянный рост числа обращений граждан обусловил необходимость внедрения инновационных форм работы с населением в целях обеспечения эффективного предоставления государственных услуг.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных





услуг» № 210-ФЗ (далее ФЗ № 210) регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг органами государственной власти⁶. Однако на настоящий момент внедрение информационно-коммуникационных технологий по предоставлению государственных услуг и исполнению государственных функций Роспотребнадзора в электронном виде пока осуществлено только в Управлении Роспотребнадзора по Алтайскому краю, а в территориальных отделах данные услуги в электронном виде пока не доступны для населения, так как они не имеют официальных сайтов.

Недостаточное взаимодействие между службой Роспотребнадзора и муниципальными органами в некоторых вопросах иногда приводит к разобщенности их интересов, в ряде случаев доходит до открытых конфликтов между ними по некоторым реальным проблемам жителей района, с которыми население обращается в ТО (в основном, это вопросы, касающиеся открытия какого-либо вида деятельности, санитарного благоустройства территорий и вопросы ЖКХ).

Анализ обращений, а также мнение специалистов Общественной приемной показывают, что большинство обратившихся граждан слабо знают свои права, санитарное законодательство, законодательство по защите прав потребителей, полномочия государственных органов соответствующего уровня и органов местного самоуправления, поэтому не могут правильно определиться с адресатом, что могло бы обеспечить более оперативное рассмотрение их обращений и принятие решений по выявленной проблеме.

К сожалению, ни система образования, ни средства массовой информации, ни сами органы власти не ведут широкой разъяснительной работы среди населения относительно нового государственного устройства современной России, изменения полномочий и действующего законодательства. И люди по старинке обращаются не к тем, кто должен и правомочен решить их проблему. Имеются случаи обращения и в территориальные отделы Управления Роспотребнадзора по вопросам, не входящим в их компетенцию. Порой специалисты, ведущие прием граждан, не могут оказать помощи конкретному

человеку в решении насущного вопроса, а это расценивается людьми как бюрократизм, равнодушие к их нуждам. В результате не только подрывается авторитет службы Роспотребнадзора, но и компрометируется вся система власти. В то же время, чем больше принимается обращений, не входящих в компетенцию Роспотребнадзора, тем больше загруженность специалистов.

С целью профилактики нарушений прав потребителей возникает необходимость давать консультации и разъяснения продавцам (изготовителям, исполнителям) по законодательству о защите прав потребителей. При рассмотрении заявлений (жалоб) потребителей в каждом случае оказывается консультативная и практическая помощь. Для рассмотрения письменных обращений по существу поставленных вопросов проводится проверка фактов, изложенных в заявлении, направляются запросы в соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления. А в штате отдела защиты прав потребителей в Чарышском районе имеется только два специалиста с медицинским образованием, поэтому существует кадровая проблема, выражающаяся в недостаточности специалистов, имеющих высшее юридическое образование. Не всегда специалисты отдела могут решить проблемы граждан по своей компетенции и поэтому приходится обращаться за консультацией к специалистам Управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю.

Нужно выделить и тот момент, что не в полной мере обеспечена разъяснительная работа в местных СМИ о порядке и результатах рассмотрения обращений граждан. В местной газете «Животновод Алтай» не публикуются соответствующие информационно-аналитические материалы и ответы на наиболее часто задаваемые вопросы в обращениях граждан к службе Роспотребнадзора.

На основании анализа выявленных проблем в организации работы с обращениями граждан считаем целесообразным обозначить возможные пути совершенствования данной работы.

Одним из основных направлений по улучшению работы с обращениями граждан следует считать деятельность по реализации задач, поставленных в Послании Президента РФ В.В. Путина

Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2012 года.

Управлением Роспотребнадзора по Алтайскому краю составлен План мероприятий по реализации данного Послания, утвержденный руководителем Управления Роспотребнадзора в Алтайском крае И.П. Салданом 14 декабря 2012 г. Особое внимание в данном документе уделено таким мероприятиям, как информирование граждан и организаций о деятельности службы Роспотребнадзора в Алтайском крае через средства массовой информации, в том числе официальные сайты Управления и Центра гигиены и эпидемиологии, и с использованием других форм информационного взаимодействия; совершенствование работы по приему граждан в административных территориях края; принятие мер по повышению персональной ответственности специалистов службы при предоставлении государственной услуги по организации приема граждан в соответствии с Административным регламентом Роспотребнадзора; участие в работе приемной Президента РФ; продолжение практики приема граждан в местных отделениях Региональной Общественной приемной партии «Единая Россия» (не только в 15 административных территориях, а во всех, где есть общественные приемные партии, в т. ч. и Чарышском районе).

Необходимо обозначить возможные пути решения и тех конкретных проблем по работе с обращениями граждан, которые имеются в ТО по Чарышскому району: важной технологией взаимодействия специалистов Роспотребнадзора и местного населения является проведение регулярных встреч с жителями района, предпринимательским сообществом и общественными организациями; немаловажным фактором является и правовое воспитание граждан; установление тесного взаимодействия по типичным обращениям с местными органами, общественными организациями; оперативное и систематическое информирование органов местного самоуправления о наиболее острых вопросах, поставленных гражданами в своих обращениях в Общественную приемную Роспотребнадзора, решение которых находится в их компетенции.

Одним из особых направлений является переход на предоставление отдельных государственных услуг в



электронном формате без участия заявителя во всех территориальных отделах Управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю, в т. ч. в Чарышском районе. В рамках данной деятельности ФС Роспотребнадзора является поставщиком следующей информации для региональных и муниципальных органов власти: сведения из санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии (несоответствии) видов деятельности (работ, услуг) требованиям государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов; сведения из санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии (несоответствии) проектной документации требованиям государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов. Подробную информацию о сведениях и разработанных электронных сервисах можно получить на сайте <http://reestr.210fz.ru>. В случае возникновения вопросов относительно данной работы их нужно направлять на адрес электронной почты depart@gsen.ru с темой письма «электронное взаимодействие». Продолжается работа по реализации «Концепции информатизации Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на 2010-2013 годы». С 01 октября 2011 г. Управление перешло на межведомственное электронное взаимодействие с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти при предоставлении государственных услуг, что позволило упростить процедуру предоставления данных государственных услуг, уменьшить финансовые издержки, снизить коррупционные риски. С 01 июля 2012 г. вступило в силу положение ФЗ № 210, в соответствии с ним региональные органы власти и органы местного самоуправления не вправе требовать от заявителя представления документов и информации, находящихся в распоряжении других ведомств. Необходимыми для предоставления государственных услуг данным эти ведомства должны обмениваться самостоятельно. Субъекты РФ получили возможность определять один многофункциональный центр, расположенный на их территории, уполномоченный на предоставление государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, по соглашениям о взаимодействии с этими органами. С 2011

г. осуществляет деятельность краевое автономное учреждение «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Алтайского края» (МФЦ). Основной задачей центра является комплексное и оперативное решение вопросов граждан в удобном для них месте и режиме с помощью квалифицированного персонала, исключая обращение в разные ведомства и организации для получения одной (государственной или муниципальной) услуги. В настоящее время МФЦ предоставляет 160 услуг, в их числе Управление Роспотребнадзора оказывает физическим и юридическим лицам следующие услуги: получение санитарно-эпидемиологического заключения на вид деятельности; получение санитарно-эпидемиологического заключения на проектную документацию; получение лицензии на деятельность, связанную с использованием возбудителей инфекционных заболеваний; получение лицензии на деятельность в области использования источников ионизирующего излучения (генерирующих).

Полагаем, что рост обращений граждан во властные структуры свидетельствует также о повышении их активности в отстаивании своих прав и о востребованности, в нашем случае, органов по защите прав потребителей и потребительского рынка, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Консультационная помощь предоставляется бесплатно не только гражданам, что особенно важно для малообеспеченных слоев населения (пенсионеров, инвалидов, многодетных семей, студентов), но и юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, общественным организациям.

Для совершенствования работы с обращениями граждан считаем необходимым продолжать просветительскую работу со СМИ, обеспечивающими свободный доступ граждан и организаций к информации о деятельности службы Роспотребнадзора. Более 6 лет для населения и предпринимателей выпускается информационно-аналитический журнал «Алтайский вестник Роспотребнадзора» тиражом 15 тысяч экземпляров (8 номеров в год), являющийся основным источником информирования населения о правах потребителей, профилактике инфекционных заболеваний, состоянии среды обитания для

предпринимателей, населения, специалистов, администраций городов и районов Алтайского края. Мы считаем целесообразным размещение в каждом выпуске журнала материалов о взаимодействии службы с органами власти Алтайского края в части обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и защиты прав потребителей. В настоящее время в печатных и электронных СМИ размещено около 1200 материалов, из них более 700 размещено на сайте Управления и краевых сайтах информационных агентств; в Чарышском районе источником данной информации является газета «Животновод Алтая».

Улучшению работы с обращениями граждан, по нашему мнению, способствует повышение правовой грамотности и персональной ответственности работников, осуществляющих рассмотрение обращений граждан, чему способствует обучение специалистов, в т. ч. и по защите прав потребителей, на базе АФ РАНХиГС при Президенте РФ и в других вузах. Необходимо также систематически проводить семинары для сотрудников, рассматривающих обращения граждан, практиковать обмен опытом работы на всех уровнях управления. Целесообразно учитывать показатели и результаты работы с обращениями граждан в кадровой политике, в т. ч. при формировании кадрового резерва, усиливая меры материального и морального стимулирования (в том числе через положения о премировании). Необходимо, учитывая большие психологические нагрузки, последовательно решать вопросы улучшения условий работы сотрудников, занимающихся рассмотрением обращений и обеспечением личного приема граждан. Считаем целесообразным рекомендовать отделу по гигиеническому обучению филиала ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Алтайском крае» в г. Алейске, Алейском, Калманском, Топчихинском, Усть-Калманском, Усть-Пристанском и Чарышском районах проведение следующих мероприятий: включение в учебные планы вопросов для обсуждения актуальных тем по защите прав потребителей в виде деловых игр, дискуссий с участием индивидуальных предпринимателей, юридических лиц и граждан; организацию выставок, выпусков буклетов и размещение их в общественных местах (магазины,





кинотеатры, библиотеки); максимально возможное вовлечение в образовательный процесс различных групп потребителей. Особое внимание при этом должно быть уделено социально незащищенным, малообеспеченным, проживающим в отдаленных районах и в сельской местности потребителям; проведению разъяснительной работы и принятию управленческого решения на стадии работы с гражданином до регистрации жалобы с оказанием юридической консультации обратившемуся, с целью устранения причин и снижения количества поступающих обращений; постоянному совершенствованию организации работы Общественной приемной с внедрением новых современных технологий (дистанционная работа с потребителями и предпринимателями через сеть Интернет, в том числе организация on-line консультаций и каналов «обратной связи»). По нашему мнению, вышеперечисленные предложения способствуют совершенствованию работы с обращениями граждан.

Правительством РФ утверждено Постановление от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также применения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей». Служба Роспотребнадзора в Алтайском крае должна быть полностью готова к работе в соответствии с новыми требованиями, т. к. оценка эффективности деятельности специалистов службы гражданами будет осуществляться с 01 января 2014 г. Согласно данному постановлению критериями оценки эффективности работы госорганов служит мнение гражданина о качестве предоставления государственных услуг (с оценкой по 5-балльной шкале). Оно будет выясняться по следующим основным критериям: время предоставления государственных услуг; время ожидания в очереди при их получении; вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении услуг; комфортность условий в помещении, где предоставляются услу-

ги; доступность информации о порядке предоставления государственных услуг. Оценка будет производиться посредством устройств подвижной радиотелефонной связи (сотовые телефоны), терминальных устройств, интернета. Меры материального и морального стимулирования специалистов по работе с обращениями граждан будут напрямую зависеть от конкретных результатов работы (размеры надбавок за особые условия прохождения государственной гражданской службы и через положение о премировании государственных служащих).

Свежим примером взаимодействия органов государственной власти и населения в рамках исследуемой темы может служить проведение дня открытых дверей Управлением Роспотребнадзора по Алтайскому краю 15 марта 2013 г., когда во всем мире отмечается День защиты прав потребителей. Граждане могли задать свои вопросы специалистам также по телефонам «горячей линии» и по электронным средствам коммуникации. Информация об этом мероприятии была доведена до населения с помощью печатных СМИ, в телевизионной программе «Вести-Алтай», на Интернет-сайтах.

Вышеизложенным подчеркивается, что обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления являются одним из важнейших способов реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. Данные обращения – важный источник состояния общественной жизни, отражающий насущные проблемы всего общества и каждого гражданина в отдельности, способствующий укреплению связей населения с органами государственного и муниципального управления и являющийся важнейшим средством развития их организационной основы.

В Послании Президента РФ В.В. Путина 12 декабря 2012 года было отмечено, что «...ключевыми для новой модели госуправления должны стать следующие принципы:

1. Ориентация работы всех звеньев госмеханизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы.

2. Повсеместное внедрение новых форм и методов контроля. Главным критерием оценки эффективности власти, предоставляющей услуги гражданам, а

также учреждений социальной сферы должно стать общественное мнение, мнение самих граждан.

3. Адекватная мотивация государственных муниципальных служащих: конкурентная оплата их труда, система моральных, материальных, карьерных поощрений, стимулирующих непрерывное улучшение работы госаппарата. При этом должна быть кардинально повышена персональная ответственность, вплоть до временной дисквалификации. Это означает, что нерадивый чиновник не только может и должен быть отстранен от занимаемой должности, но ему должно быть запрещено какое-то время заниматься этим видом деятельности...»⁷.

Считаем, что данные тезисы имеют прямое отношение к работе органов государственной и муниципальной власти с обращениями граждан и подчеркивают необходимость совершенствования этой деятельности.

¹ Обращение в органы местного самоуправления как одна из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления / под общ. ред. д.ю.н., проф. С.В. Нарутто. Хабаровск, 2004. С. 7, 34.

² Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (в ред. Федерального Конституционного закона от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ) // ООО «Юридическая консалтинговая фирма «Юр «Ком(п)» (г. Барнаул).

³ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. Федерального закона от 27.07.2010 № 227-ФЗ) // ООО «Юридическая консалтинговая фирма «Юр «Ком(п)» (г. Барнаул).

⁴ Текущий архив территориального отдела Управления Роспотребнадзора в г. Алейске, Алейском, Калманском, Усть-Калманском, Усть-Пристанском, Топчихинском и Чарышском районах Алтайского края за 2009-2012 гг.

⁵ Там же.

⁶ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.07.2012 № 133-ФЗ) // ООО «Юридическая консалтинговая фирма «Юр «Ком(п)» (г. Барнаул).

⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://президент.рф/>. – 25.12.2012.





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

В статье приведены аргументы, подтверждающие значимость и необходимость скорейшего решения на государственном уровне вопросов унификации процессов документирования и организации работы с документами, обозначенных в проекте Концепции развития архивного дела в Российской Федерации.

ПРОБЛЕМЫ УНИФИКАЦИИ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

По поручению Председателя Правительства Российской Федерации Росархив подготовил проект Концепции развития архивного дела в нашей стране на период до 2020 года (далее проект Концепции). В этом стратегическом документе подведены итоги развития архивного дела в постсоветский период и отражены основные направления и перспективы совершенствования архивной деятельности. Проект Концепции был размещен в ноябре 2012 г. на сайте Федерального архивного агентства (Росархива). В настоящее время проект представлен на рассмотрение Правительства Российской Федерации¹. Авторы проекта Концепции подчеркивают, что реализация данного документа имеет многофункциональный характер (государственное управление, информационные ресурсы, историко-культурное наследие, наука, социальная поддержка населения), и должна благоприятно сказаться в целом на развитии российского общества. Анализ данного документа показал, что в нем, наряду с другими важными проблемами развития архивного дела, очередной раз поднимается давно наболевший вопрос о совершенствовании государственной политики в области документационного обеспечения управления. Протицируем из общего перечня за-

дач развития архивного дела, обозначенных в проекте Концепции, наиболее значимые для предмета нашего исследования:

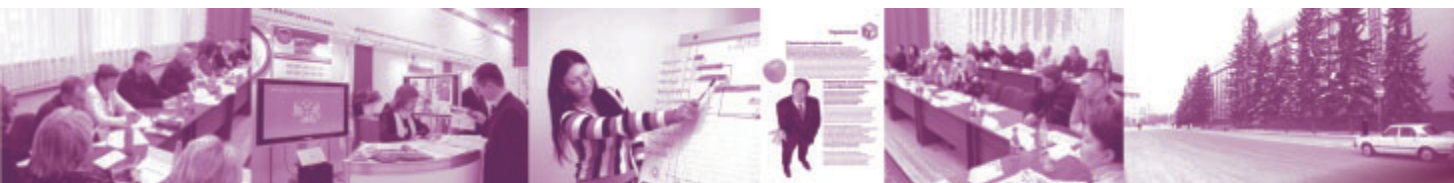
- установление на общегосударственном уровне единых принципов организации, унификации и стандартизации документации, архивных и делопроизводственных служб и единой системы электронного документооборота в государственном управлении, позволяющей с наименьшими затратами оптимизировать и рационализировать документооборот в условиях перехода на безбумажное документирование;
- наделение Росархива полномочиями по реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию и контролю за соблюдением правил и норм межведомственного документооборота, за процессами документообразования и объемами документооборота, а также полномочиями государственного заказчика единой системы электронного документооборота, охватывающей все уровни государственного (а в перспективе и муниципального) управления, что позволит существенно уменьшить затраты на разработку, внедрение и эксплуатацию систем электронного документооборота в каждом государственном органе, а также обеспечить практическое внедрение единых стандартов делопроизводства и передачу электронных документов на архивное хранение².

Для отечественных документоведов постановка этих задач является понятной и крайне своевременной. По нашему мнению, в проекте Концепции приведен далеко не полный перечень задач, решение которых необходимо передать архивному ведомству с целью совершенствования государственной политики в области делопроизводства. В рамках данной статьи приведем ряд аргументов, подтверждающих значимость и необходимость скорейшего решения вопросов обозначенных и возможных для постановки в проекте Концепции развития архивного дела в Российской Федерации.

Росархив очередной раз призывает вернуться к последовательной деятельности государственных архивных органов, направленных на поддержание и развитие в современных условиях единой государственной системы документационного обеспечения управления, сформированной во второй половине XX в.

Особенности советской системы управления способствовали в свое время созданию государственной системы документационного обеспечения управления (ГСДОУ), основанной на принципах унификации и стандартизации документирования и организации работы с документами³.

В 1966 г. в рамках Главного архивного управления был создан Всесоюзный научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела (ВНИИДАД), деятель-





ность которого была направлена на разработку единой государственной системы делопроизводства (ЕГСД). Одобренная Комитетом по науке и технике СССР в сентябре 1973 г. ЕГСД устанавливала правила документирования управленческой деятельности и давала рекомендации по организации работы с документами, но не получила официального статуса. В 1988 г. руководство Главархива СССР утвердило вторую редакцию ЕГСД, названную Единая государственная система документационного обеспечения управления (ЕГСДОУ), преобразованную в 1991 году в Государственную систему документационного обеспечения управления (ГСДОУ). Положения ГСДОУ являются достаточно актуальными и в настоящее время.

Значительную роль в формировании унифицированной системы документирования сыграли государственные стандарты (ГОСТы), первый из них был введен в действие в 1972 г. ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированная система документации. Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов», введенный в действие Постановлением Госстандарта России от 3 марта 2003 г. № 65-ст с 1 июля 2003 г. и действующий до настоящего времени, является четвертым вариантом государственного стандарта, определяющего правила документирования в нашей стране⁴. Впервые в истории отечественной стандартизации документов государственный стандарт (ГОСТ Р 6.30-2003) стал носить рекомендательный характер, установленный на основании Закона Российской Федерации «О стандартизации» (в редакции от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ).

Федеральный закон «О техническом регулировании» № 184-ФЗ, вступивший в силу 01 июля 2003 г., установил в качестве принципа стандартизации добровольность применения⁵. Последующая в 2004 г. утрата Росархивом статуса Федеральной службы и соответственно

права осуществлять контроль и надзор в сфере делопроизводства привела к вполне предсказуемым тенденциям в развитии документационного обеспечения управления.

Отсутствие в системе органов государственной власти ведомства, наделенного полномочиями по реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию и контролю за соблюдением правил и норм межведомственного документооборота, за процессами документирования и объемами документооборота привело к постепенному разрушению единой системы делопроизводства в масштабах страны. Нарушение и даже полное игнорирование унифицированных правил, действовавших ранее, было бы логичным или хотя бы понятным процессом, если бы на замену этим правилам предприятиям и организациям была предложена современная концепция унификации процессов делопроизводства. В настоящем статусе Федеральное архивное агентство разрабатывает законопроекты, правила, перечни и т. д. Однако неоднократно подготовленные законопроекты о документировании не вызвали особого интереса у депутатов Государственной Думы, а правила делопроизводства для федеральных органов исполнительной власти в процессе согласования разными ведомствами превратились в достаточно схематичный и неконкретный документ.

Когда в 2007 г. был введен в действие национальный стандарт ГОСТ Р ИСО 15489 «Управление документами. Общие требования», являющийся аутентичным переводом международного стандарта ИСО 15489-1:2001 «Информация и документация. Управление записями. Общие положения», стало очевидным, что действовавшая в СССР система делопроизводства вполне соответствует рекомендуемым международным комитетом по стандартизации современным принципам управления документами. Во всяком случае, закрепленные в данном стандарте

принципы формирования единой политики управления документами и ответственности в области управления документами только подтверждают высказанное нами мнение. Международный стандарт ИСО 15489-1:2001 также устанавливает, что аутентичность (юридическая сила) документа определяется, прежде всего, его соответствием установленным правилам. Чтобы обеспечивать аутентичность документов, организации должны внедрять и документально фиксировать принципы политики и процедуры контроля над созданием, получением, передачей, хранением и отбором (изъятием) документов и тем самым гарантировать, что создатели документов уполномочены на это и могут быть идентифицированы⁶.

Установление на общегосударственном уровне единых принципов организации, унификации и стандартизации документации в государственном управлении имеет место и в настоящее время. В частности, ВНИИДАД разработал Правила делопроизводства для федеральных органов исполнительной власти. Эти правила были введены в действие Постановлением Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти»⁷. Правила делопроизводства являются обязательными для системы государственного и муниципального управления в соответствии со ст.11 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г.⁸.

Однако унификация правил делопроизводства не может ограничиваться рамками государственного сектора и должна обеспечивать организациям любого уровня и различных форм собственности, а также физическим лицам, строить отношения на основе единой системы кодирования и идентификации информации. Отсутствие должного внимания к проблемам унификации делопроиз-



водства на государственном уровне создает реальные проблемы в сфере управления. Назовем некоторые из них:

- разработка нормативно-методических документов, регламентирующих делопроизводство, в основном для федеральных органов исполнительной власти, которые адресуются также и муниципалитетам, но слабо для них адаптированы;

- замена типовой инструкции по делопроизводству методическими рекомендациями по разработке инструкций по делопроизводству для федеральных органов исполнительной власти, которые очень сложно использовать для разработки конкретного локального нормативного акта за пределами органов государственной власти;

- медленный и затратный процесс внедрения безбумажного документооборота, так как каждому ведомству предлагается методом проб и ошибок выработать свои индивидуальные подходы к выбору программного и технического обеспечения, разработке перечня электронных документов и т.д.;

- отсутствие единых правил ведения делопроизводства на государственном уровне приводит к серьезным ошибкам в сфере документирования и организации работы с документами в негосударственном секторе. У собственников и руководителей предприятий негосударственного сектора в настоящее время нет достаточных ориентиров для формирования систем документирования и организации работы с документами;

- уничтожение и утрата документированной информации до истечения установленных для данной категории документов сроков хранения;

- отказ от обязательности применения унифицированных форм по учету и оплате труда в негосударственном секторе;

- безосновательное и преждевременное инициирование депутатами Государственной Думы и

иными политиками отмены трудовых книжек.

Остановимся подробнее на некоторых из этих проблем. Какие документы чаще всего запрашиваются в государственных, муниципальных и ведомственных архивах в настоящее время? Статистика обращений граждан в архивы показывает, что востребованы в большей степени документы, необходимые для ответов на «социальные запросы». Тенденция перманентного роста количества социальных запросов в государственные и муниципальные архивы субъектов Российской Федерации обусловлена как увеличением объемов документов по личному составу, поступающих в них на хранение, так и принятием на федеральном и региональном уровнях новых нормативных правовых актов, связанных с пенсионным обеспечением и социальной защитой граждан, требующих дополнительного подтверждения соответствующих фактов архивными справками. Так, если всего в названных архивах в 1994 г. было исполнено чуть больше 700 тыс. запросов, то в 2003 г. уже 1,8 млн, а в 2011 г. более 4,0 млн. Запросы поступают, в основном, от представителей старшего поколения, вынужденных обращаться в архивы в поисках подтверждения обоснованности своих пенсионных прав, предоставления различных льгот и компенсаций⁹.

Информация для предоставления ответов на такие запросы в основном зафиксирована в документах по личному составу. На протяжении 15 лет в нашей стране применялись и признавались как обязательные для документирования трудовых отношений унифицированные формы по учету и оплате труда, введенные в свое время в действие Роскомстатом.¹⁰ Унифицированные формы по учету и оплате труда несовершенны и неоднократно подвергались критике специалистов. Тем не менее, повсеместное применение унифицированных форм способствовало соблюдению работодателями норм трудового права и, в значительной

степени, защите работодателей и работников от возможных ошибок при документировании трудовых отношений.

Закон № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» от 06 декабря 2011 г., вступивший в силу с 01 января 2013 г., обязал коммерческие организации разрабатывать и утверждать свои формы первичных учетных документов. До 2004 г. функция по разработке и утверждению унифицированных форм осуществлялась Госкомстатом России. Однако в ходе административной реформы эта функция Госкомстата России по решению Правительства РФ была упразднена. В настоящее время в России нет ведомства, отвечающего за формы и порядок ведения и применения первичной учетной документации. Это утверждение можно отнести также в целом к ведению кадрового делопроизводства. Нас тревожит следующее обстоятельство. В составе лишенных статуса обязательности применения унифицированных форм есть документы по учету кадров, необходимые для документирования движения персонала. Подавляющему большинству этих документов (приказы о приеме, переводе, увольнении работников и т. д.), в соответствии с перечнем типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, установлен срок хранения 75 лет с момента увольнения работника¹¹.

Актуальность проблемы нормативного регулирования делопроизводства в негосударственном секторе вызвана, прежде всего, тем, что с каждым годом все больше наемных работников занято на предприятиях негосударственного сектора. Документирование трудовых отношений на малых предприятиях нередко осуществляется с серьезными нарушениями нормативных требований или вообще игнорируется. Отмена обязательности применения унифи-





цированных форм в этом секторе только усугубит ситуацию. Еще раз подчеркнем, что информация, содержащаяся в документах по личному составу, может быть очень востребованной для разрешения спорных ситуаций при определении пенсионных прав и расчета размера пенсий граждан, обеспечения социальных гарантий населения. В условиях дальнейшего развития пенсионной реформы трудно предположить, какая документируемая информация может стать социально значимой в будущем. Для того чтобы потенциальные пенсионеры и льготники не оставались один на один со своими проблемами, государство должно создавать нормативные основы ведения как общего, так и кадрового делопроизводства, не только для системы государственного и муниципального управления, но и для иных предприятий и организаций.

Обозначим еще одну серьезную проблему, вызванную в большей степени тем, что в настоящее время в России нет ведомства, которое в полном объеме несет ответственность за обеспечение нормативного регулирования ведения как общего, так и кадрового делопроизводства. В начале XXI в. вновь и вновь правительство, депутаты Государственной Думы и различные политические деятели инициируют идею отмены трудовых книжек, которые в различном статусе и форме ведутся в нашей стране с 1919 г. Не так давно Постановлением Правительства РФ № 225 от 16 апреля 2003 г. были утверждены Правила ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовых книжек и обеспечения ими работодателей. Министерство труда России в этом же году утвердило своим Постановлением от 10 октября 2003 г. № 69 Инструкцию по заполнению трудовых книжек. В Трудовом кодексе Российской Федерации в ст. 66 трудовая книжка установленного образца определяется основным документом о трудовой

деятельности и трудовом стаже работника¹². Тем не менее, многие утверждают, что в связи с тем, что трудовые книжки потеряли свою актуальность, их дальнейшее ведение нецелесообразно. Отмена трудовых книжек достаточно активно обсуждается специалистами и широкой общественностью. Анализ различных позиций показывает, что в обществе преобладает мнение о сохранении трудовой книжки в ее прежнем статусе. Работодатели считают, что отмена трудовых книжек затруднит оценку потенциальных претендентов на вакантные рабочие места. Ведь система персонализированного учета в пенсионном фонде не содержит информации о причинах увольнения, награждении и поощрении, карьерном росте работников. Да и сама эта система, формирующаяся на протяжении последнего десятилетия, не прошла проверку временем.

Противники ведения трудовых книжек делают ссылки на то, что ни в одной стране мира нет подобного документа, и т. д. В рамках данной статьи нет необходимости доказывать правоту той или иной позиции в этом затянувшемся споре. Считаю важным подчеркнуть, что система ведения трудовых книжек складывалась на протяжении целого столетия. Действующая система учета трудового стажа не идеальна, но она нормативно определена и всем понятна. Отменять трудовые книжки не стоит до той поры, пока не будет сформирована и проверена временем альтернативная система учета трудового стажа, более надежная и совершенная. Не стоит забывать, что принятие непродуманных управленческих решений такого уровня больше всего отражается на судьбах рядовых граждан.

Тем более что в настоящее время нередко потенциальные пенсионеры в судебных инстанциях и за свой счет доказывают свое право на пенсию и социальные льготы

и рассчитываются в одиночку за ошибки в ведении кадрового делопроизводства, допущенные когда-то недобросовестными работодателями.

Требуют скорейшего решения проблемы развития правил документирования и актуализация понятийного аппарата в сфере делопроизводства. Действующие стандарты ГОСТ Р 51141-98 «Термины и определения (Архивное дело и делопроизводство)», утвержденный Постановлением Госстандарта России от 27 февраля 1998 г. № 28 и ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированная система документации. Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов», введенный в действие Постановлением Госстандарта России от 3 марта 2003 г. № 65-ст, не могут в полной мере служить нормативной основой в условиях перехода на электронный документооборот. Необходимо включить в соответствующий стандарт раздел, содержащий термины и определения для обозначения элементов и процедур системы электронного документооборота. В настоящее время эта терминология разбросана по различным нормативным правовым и методическим документам. В свою очередь ГОСТ Р 6.30-2003 ориентирован для составления и оформления документов на бумажных носителях.

В методических рекомендациях по внедрению ГОСТ Р 6.30-2003, подготовленных специалистами ВНИИДАД, содержится указание на то, что документы на электронном и бумажном носителях оформляются по одинаковым правилам¹³. В 2013 г. такая установка совершенно не может устраивать специалистов. Настоятельно требуется разработка стандарта для определения состава и оформления реквизитов электронного документа. Актуализация действующих стандартов необходима для составления ведомственных



локальных нормативных актов и упорядочения межведомственного информационного обмена.

В плане научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых на основе государственного задания Федерального архивного агентства на 2013 г., утвержденном приказом Росархива № 14 от 06.02.2013 определено, что в 2013 г. ВНИИДАД подготовит словарь видов и разновидностей современной управленческой документации и стандарт ГОСТ Р 7. – ... – 2014 «СИБИД. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»¹⁴. Эти документы должны были появиться, как минимум, лет пять назад. Такое отставание от потребностей в разработке нормативно-методических документов вызвано недостаточным финансированием научных разработок. В современной России до сих пор нет нормативного документа, обязательного для всех граждан и организаций, с указанием состава реквизитов, придающих документу (как на бумажном, так и на электронном носителе) свойство юридической силы (аутентичности). Закон о документе или нормативный документ иного статуса, но обязательный для исполнения всеми предприятиями, организациями и гражданами, необходим для организации беспрепятственного информационно-документационного обмена, для защиты прав и законных интересов граждан и организаций.

Студентами АФ РАНХиГС во время прохождения производственной практики в КАУ «МФЦ Алтайского края» проведено анкетирование специалистов с целью оценки качества официальных документов, поступающих от клиентов в условиях отсутствия в России обязательных для применения норм документирования. Анкеты заполнили 32 специалиста клиентского отдела, из которых 94% имеют высшее образование (преимущественно юридическое). На вопрос «Встречаются ли

в Вашей работе официальные документы, оформленные с нарушением установленных правил?», 94% опрошенных специалистов ответили положительно. Ежедневно поступают на рассмотрение документы с ошибками к 14 специалистам МФЦ. 12 специалистов из числа опрошенных раз в неделю сталкиваются с неправильно оформленными документами. В качестве наиболее распространенных ошибок 24 специалиста называют отсутствие необходимых реквизитов в документах, 6 специалистов – неправильное оформление реквизитов и т. д. По мнению специалистов МФЦ, неправильно оформленные документы чаще всего поступают из частных организаций (ООО, ИП и т. д.), ЖКХ, ТСЖ. Гораздо реже допускают нарушение правил документирования в администрациях муниципальных образований, органах федеральной исполнительной власти. Из-за ошибок в оформлении официальных документов страдают прежде всего граждане. Специалисты МФЦ отмечают, что наличие ошибок в оформлении представленных заявителями документов препятствует оказанию им государственных услуг. Исправление ошибок в документах ведет к потере времени и приостановлению сроков исполнения услуг.

Остается уповать на то, что проект Концепции развития архивного дела в нашей стране на период до 2020 г. получит заслуженное внимание в Правительстве Российской Федерации и соответственно в России на общегосударственном уровне будут восстановлены в своих правах принципы унификации и стандартизации делопроизводства.

¹ URL: <http://archives.ru/documents/project/programma-nir.shtml> (дата обращения: 26.03.2013).

² URL: <http://archives.ru/documents/project/programma-nir.shtml> (дата обращения: 26.03.2013).

³ Государственная система документационного обеспечения управления. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения (ГСДОУ): (приказ

Главархива СССР от 25.05.88 № 33). М.: Главархив СССР, 1991.

⁴ ГОСТ Р 6.30-2003 Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительных документов. Требования к оформлению документов. М.: Издательство стандартов, 2003. 17 с.

⁵ О техническом регулировании: Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ // Российская газета. 2002. 31 декабря.

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

⁷ Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

⁸ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч.1). Ст. 3448.

⁹ URL: <http://archives.ru/reporting/report-naumov-2012-nms.shtml> (дата обращения: 26.03.2013)

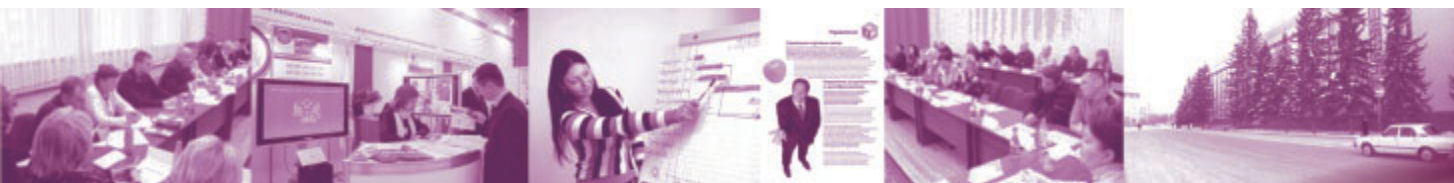
¹⁰ Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты: Постановление Госкомстата России от 05 января 2004 г. № 1 // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2004. № 5.

¹¹ Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, утвержденный приказом Министерства культуры Российской Федерации от 25.08.2010. Зарегистрирован Минюстом России 08 сентября 2010 г. Регистрационный № 18380. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 38.

¹² Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ. (ред. от 05.04.2013) // Собрание законодательства РФ. 2002. – № 1 (Ч.1). – Ст. 3.

¹³ Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов: Методические рекомендации по внедрению ГОСТ Р 6.30-2003. М.: Изд-во ВНИИДАД, 2003.

¹⁴ URL: <http://archives.ru/reporting/plan-nir2013.shtml#2> (дата обращения: 26.03.2013).





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 статье рассмотрены некоторые итоги 20 лет экономических реформ в России. Автор останавливается на отдельных, наиболее важных, с его точки зрения, экономических и социально-нравственных аспектах реформ и формулирует свои выводы.

СОЦИАЛЬНЫЕ И НРАВСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В РОССИИ

За время рыночных реформ в России произошли настолько масштабные изменения, что их противоречивые последствия мы ощущаем до сих пор. Прежде всего, это привело к резкому расслоению общества. Столь глубокого и стремительного расслоения населения по уровню доходов не знала ни одна из современных стран мира.

Российские реформы начались с приватизации. И это была самая скоротечная приватизация в современной истории человечества. К чему была такая спешка? Ведь аналогичные процессы на Западе в это же время в отношении отдельных предприятий (поскольку массовая приватизация там отсутствовала) растягивались на многие годы только из-за того, чтобы не пострадали права работающих и не ухудшилось их социальное положение. «Стержнем реформ, проведенных правительством Гайдара, – пишет академик Т. Заславская, – была приватизация, позволившая новой российской номенклатуре практически бесплатно присвоить основную и наиболее перспективную часть государственной собственности»¹. В этом и заключалась причина спешки реформаторов.

За пореформенные годы в России были разрушены многие высокотехнологичные предприятия, но не было построено ни одного нового предприятия, оборудованного конкурентоспособной отечественной техникой.

Весь российский опыт приватизации 1990-х гг. опровергает излюблен-

ный тезис либералов о том, что частная собственность всегда управляется эффективнее, чем государственная. Все зависит от того, как она была получена. Если предприятие было приватизировано посредством подкупа чиновников по многократно заниженной цене, то мотивов ее легального развития у новых собственников не возникает. Приватизированные таким образом в 1990-е гг. многие промышленные предприятия были разграблены и перепроданы уже в виде недвижимости. В этом прежде всего заключается причина чудовищной деградации и деиндустриализации российской экономики. При этом высокотехнологичные производства сохранились только в госсекторе, почти все приватизированные конструкторские, научно-исследовательские формирования и машиностроительные предприятия оказались новыми собственниками перепрофилированы в складские помещения или объекты недвижимости. ... инновационная активность российских предприятий уже многие годы застыла на 10%-ном уровне, а доля наших продуктов на мировом высокотехнологическом рынке упала до 0,2%.²

Таких примеров много и в Алтайском крае, особенно в городах. Достаточно назвать один из крупнейших в стране – хлопчатобумажный комбинат в Барнауле, производственные корпуса которого в настоящее время превращены в гипермаркет. И это не единичный пример. Другие крупные предприятия

работают далеко не на полную мощность.

Наша страна долгое время шла в авангарде освоения космического пространства. Но в результате преступного реформирования страны мы имеем бесперспективную космическую отрасль с архаичной структурой, низкими зарплатами и играем роль орбитальных извозчиков, которую, по всей видимости, можем скоро потерять.

Двадцать лет реформ превратили Россию в сырьевой придаток развитых стран. Академик РАН Сергей Глазьев в своей статье «Как построить новую экономику» отмечает: «... главным стимулом для обновления производства является конкуренция. В создании высококонкурентной среды заключается ... задача построения новой экономики. У олигархических структур, занимающих монопольное положение и на рынке, и в приемной партии власти, таких стимулов нет. Извлекая сверхприбыли из своего монопольного положения и распоряжения принадлежащими государству недрами, они не озабочены освоением новых технологий. Даже в самой благополучной нефтяной отрасли многие частные компании сократили расходы на исследования в геологоразведке, инжиниринг передали американским фирмам, выпускаемое в России оборудование стали закупать за рубежом. Производительность труда в нефтяной промышленности сегодня втрое ниже, чем была двадцать лет назад в советское



время. Зато руководители приватизированных предприятий обзавелись армией прислуги, личными самолетами и роскошными дворцами. Перевод ими своих активов в заграничные офшоры объясняется скорее их стремлением спрятать от государственного контроля незаконно присвоенные доходы и уйти от налогов, чем плохим деловым климатом, в улучшении которого В. В. Путин видит еще одну задачу построения новой экономики»³.

В настоящее время в рейтинге ИГК (индекс глобальной конкурентоспособности) 2010-2011 гг. Россия занимает 63-е место среди 139 стран. По усредненному показателю Россия отстает как от стран ОЭСР (по 7-балльной шкале ИГК России равен 4,2 против 4,9 у стран ОЭСР), так и от стран БИК (4,4). ... в последние пять лет Россия стагнировала в рейтинге по ИГК, каждый раз оставаясь внизу его верхней половины.⁴

Исследования демографов показывают, что экономические реформы дорого обошлись нашей стране: основа причин депопуляции россиян связана с резким ухудшением здоровья нации, снижением качества медицинского обслуживания, а также с возникшими в 1990-е гг. такими массовыми феноменами, как социальная депрессия, апатия и агрессия населения, детская беспризорность и бомжевание. В середине 1990-х гг. в страну вернулись многие болезни, с которыми было покончено в достаточно далеком прошлом, и, прежде всего, инфекционные, такие как туберкулез, так как фактически перестала функционировать созданная в советское время эффективная система его профилактики, диагностики и лечения.

Понятие «капитал здоровья» обсуждается сравнительно мало, прежде всего потому, что такой капитал трактуется как разновидность или элемент человеческого капитала. Однако капитал здоровья и человеческий капитал нужно рассматривать раздельно. Ведь навыки, позволяющие зарабатывать больше денег, и возможность в течение большего количества времени применять эти навыки – не одно и то же. Запас знания, которым обладает человек, влияет на его рыночную и нерыночную производительность, в то вре-

мя как запас его здоровья определяет суммарное количество времени, которое он сможет потратить, зарабатывая деньги и производя товары. Этот запас и есть капитал здоровья.

Разграничение указанных двух типов капитала весьма полезно еще и потому, что экономический анализ процессов, управляющих накоплением капитала здоровья, поможет объяснить одну из загадок социальной жизни постсоветской России – чрезвычайно низкую, даже по меркам слаборазвитых стран, среднюю продолжительность жизни россиян, особенно мужчин. Сравнить картину российского здоровья со странами третьего мира – значит обидеть третий мир. Средняя продолжительность жизни в России, по данным Всемирной организации здоровья за 2006 г., ниже, чем в Бангладеш, Кампучии или Йемене. Это по населению в целом. Здоровье мужчин в России – это вообще в некотором смысле четвертый мир. Здесь Россия отстает даже от Эфиопии, Гамбии и Сомали. К этому можно добавить, что в 2005 г. Россия занимала 122-е место в мире по продолжительности жизни, причем наши мужчины умирали на 15–19 лет раньше, чем мужчины в развитых странах. А по величине разницы в продолжительности жизни между женщинами и мужчинами Россия в начале XXI в. занимала одно из первых мест в мире!⁵

Фактическое исчезновение бесплатного образования – опасный для нашей страны итог реформ. Если советское образование в свое время Конгрессом США было признано одним из лучших в мире, то сегодня образование, полученное в России, перестало быть ценностью. По данным ряда опросов, проведенных в последние годы, большинство опрошенных хотели бы, чтобы их дети учились не в России, а за границей. Тем не менее, уровень образования российского населения один из самых высоких в мире. Россия занимает 25-е место из 139. Она входит в группу стран с самой высокой долей работников, имеющих высшее образование. По этому показателю она идет сразу после США и опережает многие страны ЕС.

Ученых и инженеров в России гораздо больше, чем в Бразилии, Польше и Китае, а численность исследователей

и необходимого для НИОКР технического персонала очень велика и по абсолютным показателям, и относительно всего населения страны. Таким образом, Россия обладает высоким потенциалом развития научных исследований и разработок, а также высокотехнологичного производства и услуг. Согласно результатам опроса руководителей компаний, они редко упоминают неадекватный уровень образованности работников среди основных препятствий ведению бизнеса. Если до перехода к рыночной экономике доход вследствие получения высшего образования повышался на 2–4%, то к 2000–2002 гг. – на 8–10%, что частично объясняет хорошие результаты России по индикаторам образования. Однако следует обратить внимание на тенденцию к ухудшению его качества.

За последние пять лет качество образования в России значительно снизилось, при этом в Индии, Китае и Бразилии оно выросло и почти не изменилось в среднем в странах ОЭСР. В сравнении с обеими группами рассматриваемых стран особенно ухудшились показатели в сфере математического и естественно-научного образования, которое прежде было одним из ключевых преимуществ российской образовательной системы. В тот же период, по оценкам российского бизнес-сообщества, усилилась утечка мозгов, хотя в других странах БРИК она сократилась, а в странах ОЭСР осталась приблизительно на том же уровне. Недостатки имеются и в сфере высшего образования. Бизнес-сообщество считает факультеты управления и школы бизнеса недостаточно сильными для подготовки специалистов высокого класса: по этому показателю Россия занимает 92-е место из 139 стран. Также в России мало университетов мирового уровня. Лишь немногие выпускники высших учебных заведений достаточно компетентны для работы в транснациональных компаниях⁶.

Беспрецедентен тот урон, который понесла социальная сфера общества.

Одной из существенных проблем современного российского общества является большое различие в доходах граждан. В России соотношение доходов 10 % самых богатых к 10 % самых





бедных (децильный коэффициент) по некоторым оценкам равно 16–17. Для сравнения, самый низкий децильный коэффициент – в скандинавских странах: Дании, Финляндии и Швеции – 3–4. В Германии, Австрии и Франции этот коэффициент варьируется от 5 до 7, в США он равен 15. Оптимальным экономисты считают соотношение от 5 до 7.

Россия находится на третьем месте в мире по неравенству регионов. Доходы населения в самом богатом регионе в 25 раз выше, чем в самом бедном. Разрыв больше только в Венесуэле и Таиланде. В мире в среднем самый богатый регион одной страны оказывается в 5,2 раза состоятельнее самого бедного⁷.

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. американский ученый Дуглас Норт, ставший впоследствии лауреатом Нобелевской премии по экономике, опубликовал целую серию работ, посвященным общим принципам теории институтов и институциональных изменений. «Институты – это «правила игры» в обществе, или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Следовательно, они задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия – будь то в политике, социальной сфере или экономике. Институциональные изменения определяют то, как общества развиваются во времени, и таким образом являются ключом к пониманию исторических перемен»⁸.

По мысли Норты организационные факторы играют более важную роль, чем технические, поскольку ведут к изменению институтов, которые, в свою очередь, оказывают существенное влияние на развитие экономики. Технические изменения и другие считающиеся важными факторы экономического развития рассматриваются Нормом как недостаточные: являясь составляющей процесса роста, сами по себе они не могут его объяснить. Ключом к экономическому росту является эффективная организация экономики.

Многие страны, следуя теории Норты, стали копировать институциональную структуру развитых экономик, в

том числе и Россия. Однако ожидаемых результатов добились не многие.

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, Эстония, Латвия, Литва) до стагнации и упадка (Румыния, Молдова, Украина, Грузия и т. д.).

К реформированию институциональной среды нужно подходить с нескольких сторон. Коррупция и злоупотребление влиянием в России в настоящее время остаются основными поводами для беспокойства, экономике дорого обходятся барьеры для бизнеса. Кроме того, судебная система не очень эффективна. Таким образом, без принципиального улучшения институциональной среды Россия не сможет повысить свою конкурентоспособность.

В Индексе глобальной конкурентоспособности 2010–2011 Россия занимает 118-е место по слагаемому «Институты», получив низкие оценки по обоим составляющим:

118-е место по государственным институтам и 119-е – по частным.

Респонденты опроса руководителей компаний ставят страну на 109-е место по показателю «Необоснованное расходование бюджетных средств» из-за коррупции (оценка 2,61) и на 111-е – по показателю «Неформальные платежи и взятки». В основном незаконные платежи в России связаны с распределением государственных заказов и экспортно-импортными операциями и в меньшей степени – с коммунальным хозяйством и уплатой налогов. По некоторым международным оценкам, коррупция составляет свыше 5% мирового ВВП и достигает 10% совокупных затрат на ведение бизнеса. В России этот показатель, по-видимому, значительно выше. Согласно результатам проведенного ассоциацией ОПОРА России исследования, 18,7% респондентов признают, что платят взятки, а 43,9% отказываются отвечать на данный вопрос.

Судебная система также считается неэффективной в решении коммерческих споров. Россия отстает по этому показателю от большинства стран из сравниваемого списка, кроме Украины и Венесуэлы, и занимает 114-е место в выборке. Низка эффективность судебной власти в качестве посредника бизнеса при оспаривании нормативных актов (115-я позиция из 139, или 2,9 балла по 7-балльной шкале)⁹.

Ряд ведущих отечественных ученых прямо считает, 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 людей¹⁰. 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 жизнью¹¹. 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»,¹² а «взаимосвязи между экономикой и культурой носят взаимодополняющий характер, как это происходит в отношении различных систем биологического организма»¹³.

Наиболее актуальной стороной взаимосвязи экономики и культуры является социально-нравственная проблема. «...моральный авторитет государства – это базовое условие развития России»¹⁴.

К сожалению, алчность и безнравственность глубоко дали корни в жизни нашего общества. «Лихие 90-е» привели к избыточному социальному неравенству и расслоению общества, которое противоречит сути гуманистического обновления, ведет к разрушению гуманитарной среды. На это



указывают факты: деградация целых отраслей производства и регионов страны, всепроникающая коррупция, запредельное социальное неравенство, произвол и попрание человеческого достоинства со стороны «сильных», разрушение солидарных связей, консолидирующих общество, подрыв трудовой этики, потеря нравственных и идейно-политических ориентиров жизнедеятельности и развития.

Идеалы, благородные устремления, духовное содержание улетучиваются из общества. Исчезают маяки высокой нравственности, бескорыстного служения общему благу, на которые людям можно было бы равняться. Явно доминирует тенденция к тому, чтобы все отношения между людьми втиснуть в один гипертрофированный рынок, которому нет противовесов.

Нормативы общественного поведения кроются по лекалам индивидуальной и групповой выгоды для богатых и сильных. Гуманистические мотивы в поведении людей, в их отношении к социальной политике клеймятся как проявления патернализма и иждивенчества, несоместимые с рыночными принципами.¹⁵

Таким образом, обобщая все вышеприведенное, можно сделать следующие выводы:

- Пока люди не перестанут ощущать правовую, социальную и экономическую незащищенность, а также безнаказанность чиновников и олигархов, не исчезнет неверие в будущее, а оценка этого будущего останется искаженной. Пока, к сожалению, признаки появления веры в будущее у большинства россиян почти не заметны.

- Необходимо развивать институты гражданского общества, без чего социально-экономическое развитие вряд ли возможно. Это позволит обеспечить эффективный контроль общества над властью. В идеале нужно добиться, чтобы у власти стояли люди, благосклонно относящиеся к такой структуре госбюджета, при которой значительная часть государственных расходов направляется на социальную сферу.

- Значение государства в построении новой экономики не сводит-

ся к количественным характеристикам госрасходов или собственности. Еще более важным является качество государственного управления. Оно должно отвечать требованиям экономики знаний, среди которых – творческий подход к делу и креативность мышления, готовность к непрерывным инновациям, владение информационными технологиями. И самое главное, государство должно задавать соответствующую экономике знаний шкалу нравственных ценностей и формировать их в общественном сознании посредством системы образования и культуры

- Экономические реформы, и, прежде всего, способ проведения приватизации, оказали огромное влияние на внутреннюю жизнь российского государства, кардинально затронув все ее стороны и определив перспективы ее развития на долгий период. нынешняя Россия во многом – результат деятельности реформаторов 1990-х гг.

- Механическое заимствование чужих рецептов и ценностей и забвение собственного опыта создает угрозу подрыва экономического и духовно-нравственного потенциала нации. Только государство может в полной мере обеспечить справедливое и общественно приемлемое распределение всех выгод рыночной экономики.

- Надо извлечь исторические уроки не только из событий минувших веков, но и из нашего недавнего прошлого. Это нужно для того, чтобы четко различать те мировоззренческие и ценностные координаты, следуя которым мы будем способны сохранить гражданский мир и государственный суверенитет.

- Для дальнейшего успешного проведения социально-экономических преобразований в стране необходима объединяющая идея, ядром которой должны стать вековые народные устои и достижения естественно-научных и социально-гуманитарных знаний.

- Для инновационного развития России потребуются опора на общественное доверие и мобилизация духовно-нравственных сил неповторимых индивидуальных и коллективных дарований. Исходным мобилизационным потенциалом может стать повышение жизненного уровня населе-

ния, реальные политические сдвиги в направлении социальной справедливости.

- Главным критерием проводимых преобразований должен быть уровень качества жизни человека.

¹ Заславская Т.И. Избранные произведения. Т.2. Трансформационный процесс в России: в поиске новой методологии. М., 2007. С. 270.

² URL: <http://expert.ru/dossier/story,186787/>

³ Там же.

⁴ От перераспределения благ к созданию процветания: выводы из индекса глобальной конкурентоспособности // Вопросы экономики. 2011. №8. С.17.

⁵ Розманский И. Почему капитал здоровья накапливается в развитых странах и «продается» в постсоветской России? // Вопросы экономики. 2011. №10. С.113–114.

⁶ От перераспределения благ к созданию процветания: выводы из индекса глобальной конкурентоспособности // Вопросы экономики. 2011. №8. С.20–21.

⁷ URL:<http://nord-news.ru/news/2013/04/13/?newsid=47079>

⁸ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «НАЧАЛА». 1997. С.17.

⁹ От перераспределения благ к созданию процветания: выводы из индекса глобальной конкурентоспособности // Вопросы экономики. 2011. №8. С.20–21.

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

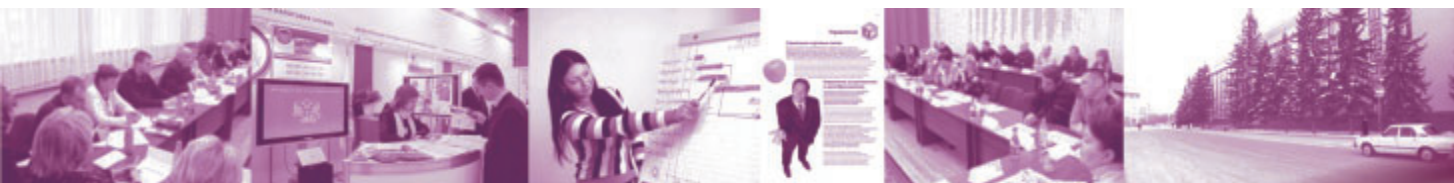
¹¹ Гуриев С.М. Три источника – три составные части экономического империализма // Общественные науки и современность. 2008. № 3. С. 140.

¹² Фукуяма Ф. Доверие. Социальные добродетели и созидание благосостояния // Новая индустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999. С. 127.

¹³ Инглеарт Р. Культурный сдвиг в зрелом индустриальном обществе // Новая индустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999. С. 249–250.

¹⁴ Из послания Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина Федеральному Собранию // Государственная служба. 2012. №6. С.6.

¹⁵ Красин Ю. Как выйти из колеи российского политического выбора? // Государственная служба. 2012. № 3. С.66–67.





Ольга Сергеевна Гурова, доцент кафедры психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат психологических наук

В статье представлены результаты эмпирического исследования мотивации профессиональной деятельности сотрудников организаций с разными типами корпоративной культуры. Выделены мотивационные профили работников организаций с культурой роли, задачи, власти и личности. Проведен сравнительный анализ мотивационных профилей сотрудников организаций с разными типами корпоративной культуры с помощью методов математической статистики.

МОТИВАЦИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНИЗАЦИЙ С РАЗНЫМИ ТИПАМИ КОРПОРАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ

Мотивационная составляющая профессиональной деятельности в организации является краеугольным камнем, на котором заостряется внимание и менеджеров по персоналу, психологов и руководителей. Мотивация персонала является одной из самых актуальных проблем в организационной психологии, которая требует не только теоретического анализа, но и эмпирического исследования в ракурсе корпоративной культуры организации.

Анализ взаимосвязи мотивации профессиональной деятельности и типа корпоративной культуры позволит прогнозировать предрасположенность сотрудника к определенной организационной культуре, что может широко применяться при отборе персонала, что, в свою очередь, будет отражаться на эффективности деятельности организации в целом.

Объект: мотивация профессиональной деятельности.

Предмет: мотивация профессиональной деятельности сотрудников организаций с разными типами организационной культуры.

Цель исследования – выявление особенностей мотивации профессиональной деятельности сотрудников организаций с разными типами корпоративных культур.

Гипотезы:

1. Вероятно, мотивация профессиональной деятельности сотрудников организации с культурой власти характеризуется выраженной потребностью в признании со стороны руководства и мотивацией избегания неудач.

2. Скорее всего, мотивация профессиональной деятельности сотрудников организации с культурой личности характеризуется выраженной потребностью в

самовыражении, мотивацией стремления к успеху и внутренней мотивацией.

3. Вероятно, мотивация профессиональной деятельности сотрудников организации с культурой задачи и культурой роли характеризуется выраженной потребностью в самовыражении, мотивацией стремления избегания неудач и внутренней мотивацией.

Теоретической основой исследования являются классические мотивационные теории отечественных и зарубежных ученых, занимающихся проблемами мотивации деятельности, в том числе мотивации и стимулирования трудовой деятельности, в частности таких авторов как А. Маслоу, Н. А. Леонтьев, Дж. Аткинсон, а также теоретические подходы к изучению корпоративной культуры таких авторов как М. В. Удальцова, Ч. Ханди и др.

В исследовании использовался следующий комплекс методов: анкетирование, методика определения типа организационных культур (Ч. Ханди), опросник мотивации достижения (А. Мехрабиан), методика «Иерархия потребностей» (В.В. Соловьёва в модификации И.А. Акиндиновой), методика «Мотивация профессиональной деятельности» (К. Замфир в модификации А.А. Реана), методы математической обработки данных (Краскала-Уолиса, дисперсионный анализ).

В исследовании приняли участие сотрудники четырех организаций, соответ-

ствующих одному из типов корпоративной культуры, определяемых с помощью методики Ч. Ханди. Так, культура задачи характерна для ООО «Первая продовольственная компания», культура роли - МУП «Барнаулгорсвет», культура власти - Управление ГО и ЧС г. Барнаул, культура личности - Адвокатская палата Алтайского края. В каждой организации опрошено по 35 сотрудников, средний возраст которых составил 41 год.

С помощью методики «Диагностика личностных и групповых базовых потребностей» для каждого из выделенных типов корпоративной культуры был определен мотивационный профиль сотрудников.

В культуре власти потребность в самовыражении имеет низкий средний балл (23,1). Также невыраженное среднее значение имеет потребность в межличностных контактах (19,5), что указывает на автономность работников в коллективе. Актуализированы потребность в признании (26,5) и безопасности (24,8). Полученные данные можно объяснить тем, что необходимым условием существования в коллективе с культурой власти является расположение руководства к себе, что угрожает безопасности как со стороны самого руководства, так и со стороны коллег. Борьба за признание, скорее всего, является результатом слабого и не выраженного взаимодействия между работниками и низкой потребности в нем. Низкая потребность в соци-



альных контактах также объясняется тем, что организации с культурой власти, как правило, имеют жесткую централизованную структуру. Возможное нарушение безопасности же трактуется тем, что контроль всегда проводится из центра, носит выборочный, случайный характер, осуществляется по индивидуальным критериям, которые определяются субъективно и никогда не проговариваются вслух руководством. В таких условиях работы и существования организации персонал вряд ли будет испытывать нужду в самовыражении и творчестве.

В организациях с культурой власти и не предполагается реализация потребности в самоактуализации как творчестве в профессиональной деятельности, - данный тип культуры позволяет организации быстро реагировать на изменение ситуации, быстро принимать решения и организовывать их исполнение при условии четко слаженной структуры, но не ролевой, а в отношениях строгого подчинения.

В мотивационном профиле сотрудников организации с культурой личности следует отметить высокие средние значения по шкале «потребность в самовыражении» (33,0), наряду с более низкими значениями по другим шкалам. Самое низкое значение имеет шкала социальных потребностей (20,2). Практически равные значения обозначились по шкалам материальных потребностей (21,9) и потребностей в собственной безопасности (21,5). Выражена потребность в признании окружающих (25,7). Это можно объяснить тем, что власть в организациях с культурой личности основывается на близости к ресурсам, профессионализме, на силе личных качеств, способностей и дарований и способности договариваться. Власть и контроль носят координирующий характер, однако при этом потребность в социальном взаимодействии не является главной. Данный тип культуры – объединение индивидуальностей. У сотрудников таких организаций очень велика потребность в независимости, при этом они склонны к объединению для имиджевой поддержки, поиска корпоративных клиентов.

При подборе персонала в подобную организацию кроме профессиональной компетенции нужно учитывать склонность людей к деятельности «свободного художника», что стоит на первом месте в мотивации персонала. Признание является инструментом воздействия на персонал, прямым, однако

здесь носит не материальный характер. Речь идет о признании профессионализма, индивидуальности и значимости работы сотрудников.

Для организации с типом культуры задачи также актуальна потребность в самовыражении (30,5). Социальные и материальные потребности выражены приблизительно одинаково, судя по тестовому баллу (22,9 и 22,3). В безопасности персонал нуждается несколько меньше (21,2), а вот потребность в признании остается значимой (23,5).

Для организации с культурой задачи актуально признание со стороны коллег и начальства и активные межличностные коммуникации. Культуры задачи – это конгломерат профессионалов в своей узкой области, творчески подходящих к делу, и ориентированных на завоевание признания, т. е. на решение задачи, это ключевой момент. Решение задач в данном случае возможно лишь командное, при взаимодействии коллег, и ориентировано на материальное вознаграждение как подтверждение признания результата.

Для организации с культурой роли характерна, прежде всего, потребность в самовыражении (средний балл – 32,5), материальные потребности (среднее – 25,5), и менее всего социальные потребности (самый низкий балл из всех шкал – 19,7). Организация с культурой роли характеризуется строгим функциональным распределением ролей и специализацией. Потребность в самовыражении как творческая составляющая профессиональной деятельности обязательна при исполнении своей роли, однако на задний план уходят потребности межличностного характера, не столь важные для исполнения своей миссии. Творчество не обязательно носит коллективный характер, для культуры роли это игра одного актера, но строго исполняющего свою роль.

Организация с культурой роли функционирует на основе системы правил, процедур и стандартов деятельности, соблюдение которых должно гарантировать ее эффективность. Как результат этой эффективности – материальное вознаграждение занимает далеко не последнее место в системе мотивации персонала, однако не главное. Потребность в признании, как и, скорей всего, потребность в одобрении, носят социальный характер и не выражены для культуры роли. Потребность в самореализации является потребностью высокого уровня и

проявляется в достижениях, отражением которых служит в данном случае материальная выгода – поощрения, премии, добавки к заработной плате. Однако признание как достижение явно не наблюдается в мотивационном профиле данной организации, что может являться латентным инструментом воздействия на персонал не только по средствам материальных наград, но и другими достижениями. Безопасность также не актуальна для культуры роли, где социальные контакты и взаимодействия не являются главными.

В целом для всех типов культур характерна потребность в самовыражении и потребность в признании. Кроме культуры власти, социальные потребности реализуются в культуре задачи, потребность в безопасности актуальна в условиях культуры власти.

По результатам математической обработки с помощью критерия Краскала – Уолиса по трем шкалам были получены достоверные отличия в средних рангах по всем типам культур. Материальные потребности ($p=0,004$), потребность в признании ($p<0,001$) и потребность в самовыражении ($p=0,024$) значительно различаются на статистически значимом уровне.

Таким образом, выше всего потребность в признании выражена в организации с культурой власти, а самая высокая потребность в самовыражении встречается в культуре личности, что и предполагалось в гипотезах. Материальная сторона вопроса значима для культуры роли.

По данным дисперсионного анализа проверены эти же гипотезы. Критерий Ливиня обнаружил некорректность применения ANOVA для шкалы «социальные потребности», по остальным шкалам достоверных различий между дисперсиями не обнаружено, следовательно, применение дисперсионного анализа является корректным. Для первой шкалы значение критерия равно 7,332 при уровне значимости 0,1; для четвертой – 0,45 при уровне значимости 0,718 и для пятой – 6,366 при уровне значимости 0,1.

С помощью однофакторного дисперсионного анализа мы выявили, что существуют различия между шкалами «материальные потребности», «потребность в признании» и «потребность в самовыражении», что дублирует результаты критерия Краскала–Уолиса и отражает выдвинутые гипотезы.

По шкалам методики «Мотивация достижения» видны характерные осо-



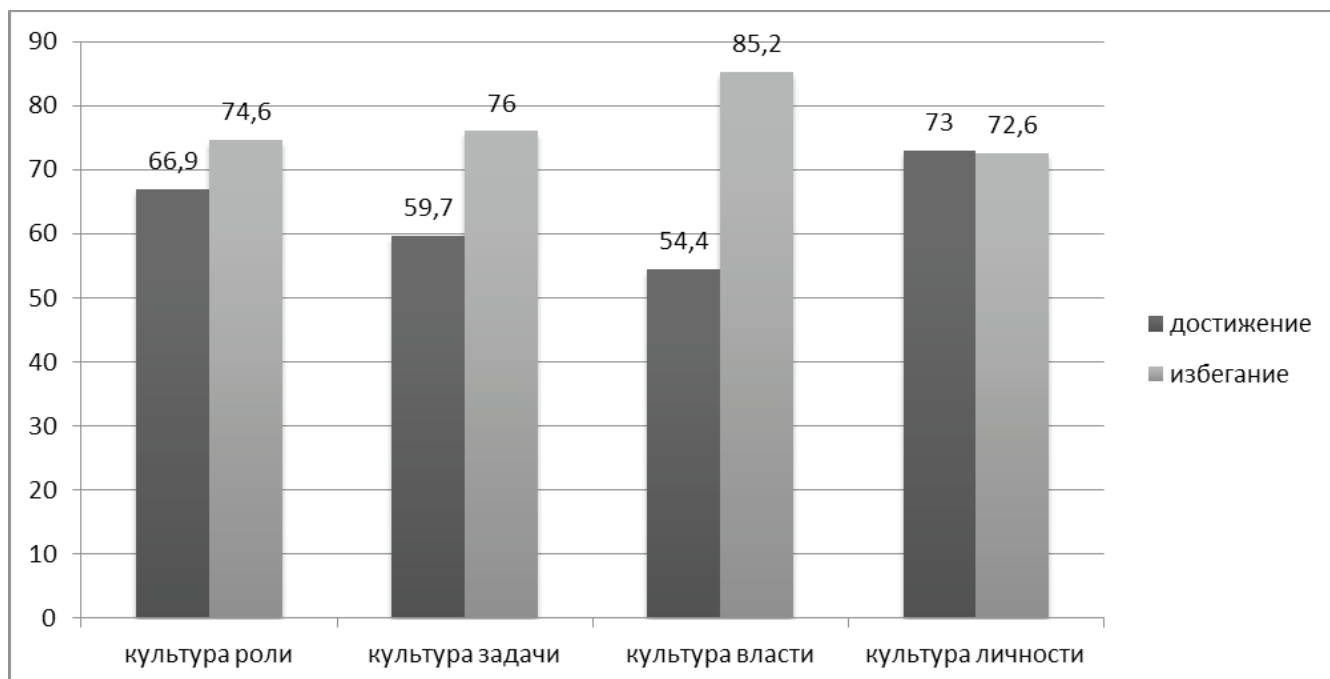


Рис. 1. Средние значения по шкалам методики «Мотивация достижения» для всех типов культур

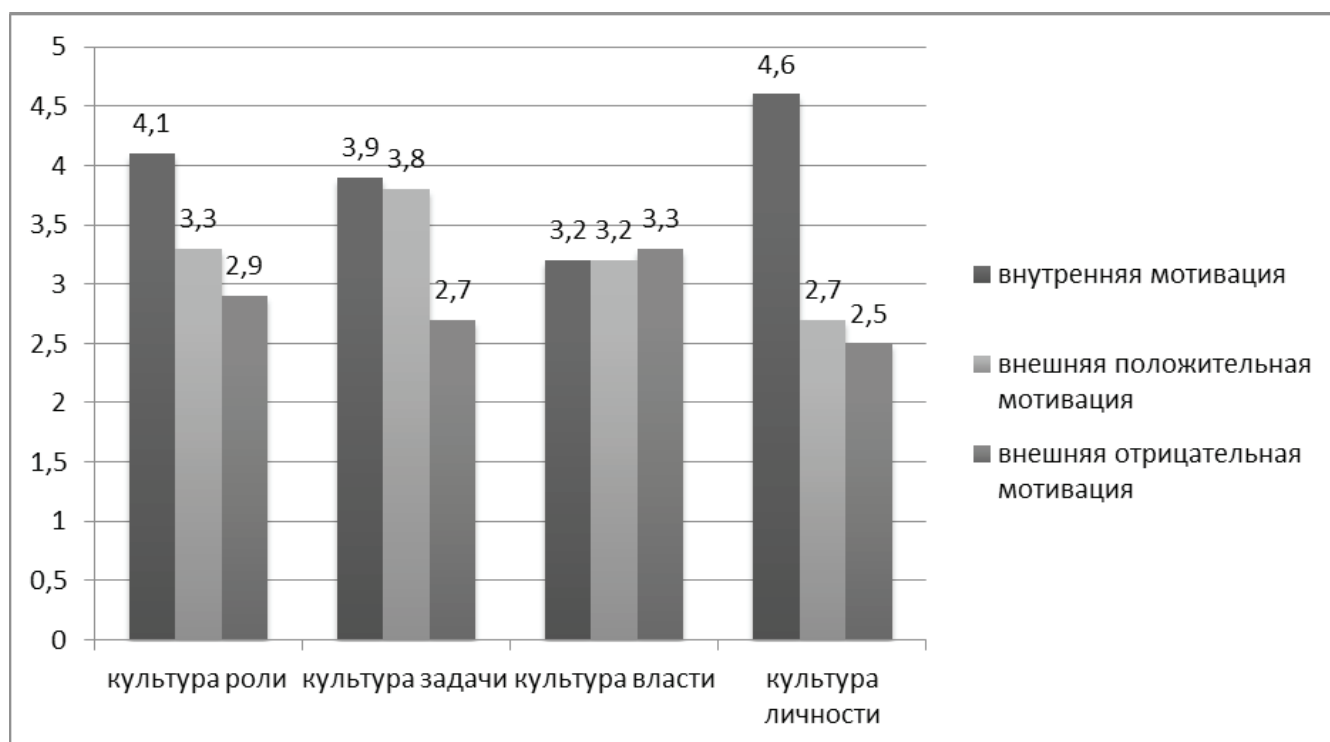


Рис. 2. Средние значения по шкалам методики «Мотивация профессиональной деятельности» для всех типов культур

бенности мотивации профессиональной деятельности персонала в организациях с культурой личности и власти (рис. 1).

По всем культурам преобладает мотивация избегания неудач, которая выше всего в культуре власти (85,2). Стремление уйти от неудач особенно сильно в ситуации, где поступки строго оценива-

ются начальством и высока потребность в его признании. Страх оступиться обладает над стремлением достижения результата, что, скорее всего, ведет к низкой инициативности. Данное предположение подтверждается самым низким средним баллом (54,4) по шкале мотивации стремления к успеху в культуре вла-

сти, по сравнению с остальными культурами. Инициатива наказуема – вот девиз персонала в организации с культурой власти, высокоактуальная потребность в безопасности только усугубляет картину, не позволяя работникам выражать себя в профессиональной деятельности, применять творческий потенциал.



Самый высокий балл по шкале мотивация стремления к успеху у культуры личности (7,3). Стоит отметить, что значения по обоим шкалам методики для этой культуры приблизительно равны. Большая потребность самовыражения и самоактуализация работников организации с культурой личности в равной степени предполагает ориентацию на успех и готовность оказаться в ситуации неудачи, где необходимо отвечать за свои промахи.

В культуре роли и культуре задачи преобладает стремление избежать неудачи, чем стратегия достижения успешного результата, – перестраховаться надежнее. Для культуры роли не столь явно важно признание со стороны начальства, однако это больше латентная стратегия избегания проступков и последствий, которые следуют за ними. Для организации с культурой задачи характерна высокая потребность в самовыражении, но преобладающей стратегией является мотивация избегания неудачи – творчество в профессиональной деятельности должно быть не рискованным, так стоит охарактеризовать девиз данных работников.

По данным анализа с помощью критерия Краскала – Уолиса на высоком значимом уровне ($p < 0,001$) достоверности получены различия между средними значениями по всем шкалам методики. Это позволяет сделать статистически обоснованный вывод о преобладании стремления избегания неудачи в культуре власти и высокой ориентации на успех в культуре личности.

По результатам дисперсионного анализа критерия Ливиня статистически достоверных различий между дисперсиями не обнаружил, что говорит о корректности процедуры ANOVA. Достоверные различия между средними рангами по обоим шкалам также получены на высоком значимом уровне ($p < 0,001$), что дублирует результаты анализа с помощью критерия Краскала–Уолиса. Средние значения по шкалам методики «Мотивация достижения» представлены на рисунке 2.

По шкалам методики «Мотивация профессиональной деятельности» можно увидеть, что в организации с культурой власти существуют причины для стремления избежать неудачи, о чем свидетельствует самый низкий балл по шкале внутренней мотивации (3,2) и равные средние баллы по другим шкалам (внешняя положительная мотивация - 3,2 и отрицательная - 3,2). Метод кнута и пряника характерен для культуры власти,

последствие же этого – стремление избежать неудачи, нежели ориентация на успех и результат.

Самый высокий балл по шкале внутренней мотивации (4,6) у персонала с культурой личности. Профессиональная деятельность этих людей является самоцелью. Внутренний ресурс ориентации на успех, осознание ответственности за неудачу – отличительная черта этой культуры. Из внешней мотивации наиболее действенной является положительная (2,7).

Наиболее жесткая отрицательная внешняя мотивация встречается в культуре власти (3,3), даже выше, чем внутренняя мотивация профессиональной деятельности. Положительное поощрение извне значимо для работников культуры задачи и роли, причем в первую очередь для культуры задачи (3,8; 3,3 соответственно).

Так же, как и по методике «Мотивация достижения», в организациях с культурой роли и задачи наблюдается схожий профиль. Для обеих культур характерно преобладание внутренней мотивации. Внутренняя мотивация в данном случае – это конструкт, описывающий такой тип детерминации поведения, когда инициирующие и регулирующие его факторы проистекают из «Я» сотрудника и полностью находятся внутри самого поведения. Внутренне мотивированные деятельности не имеют поощрений, кроме самой активности. Люди вовлекаются в эту деятельность ради нее самой, а не для достижения каких-либо внешних наград. Однако, по данным методики «Мотивация достижения», для этих культур более свойственна стратегия избегания неудачи, исходя из чего можно сделать вывод, что катализатором такого поведения, скорее, является внутренний страх неудачи, чем постоянные замечания начальства.

Как выяснилось в результате сравнения средних баллов персонала разных культур с помощью критерия Краскала–Уолиса, статистически значимые различия существуют по всем трем шкалам при уровне значимости $p < 0,001$. Следовательно, все выводы о межкультурных различиях статистически обоснованы.

Итак, в ходе проведенного эмпирического исследования определена специфика мотивационных профилей сотрудников организаций с разным типом корпоративной культуры, что нашло отражение в следующих выводах:

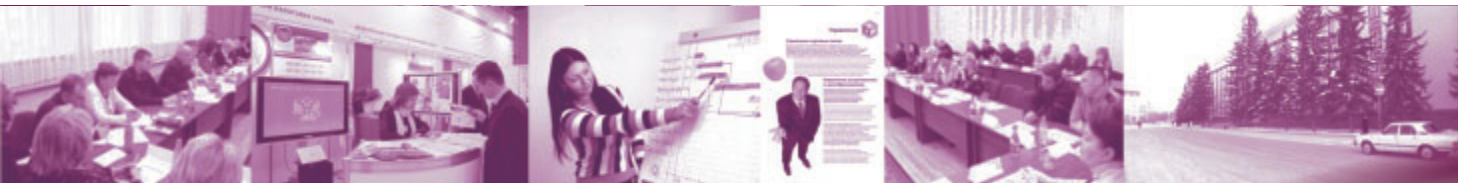
1. Необходимым условием существования в коллективе с культурой власти является расположение руководства к себе, что угрожает безопасности как со стороны самого руководства, так и со стороны коллег. Борьба за признание, возможно, является результатом слабого и не выраженного взаимодействия между работниками и отсутствия потребности в социальных контактах. Это объясняется тем, что организации с культурой власти, как правило, имеют жесткую иерархическую структуру с единственным четко выделенным центром принятия решений.

2. В профиле организации с культурой личности ключевой является «потребность в самовыражении». Сотрудников такого рода организаций привлекает сам процесс профессиональной деятельности. Внутренний ресурс ориентации на успех, осознание ответственности за неудачу – отличительная черта этой культуры. Большая потребность самовыражения и самоактуализация работников организации с культурой личности в равной степени предполагает ориентацию на успех и готовность оказаться в ситуации неудачи, где необходимо отвечать за свои промахи.

3. Для организации с культурой задачи актуально признание со стороны коллег и начальства и активные межличностные коммуникации. Организация с выраженной культурой задачи – это конгломерат профессионалов в узкой области, творчески подходящих к делу, и ориентированных на завоевание признания, т. е. на решение проблем.

4. Для организации с культурой роли потребность в самовыражении как творческая составляющая профессиональной деятельности обязательна при исполнении своей роли, однако на задний план уходят потребности межличностного характера, не столь важные для исполнения своей миссии. Как результат этой эффективности – материальное вознаграждение занимает далеко не последнее место в системе мотивации персонала, однако не главное. Потребность в признании носит социальный характер и не выражена для организаций с культурой роли.

Таким образом, гипотезы исследования подтверждены, цель достигнута. Полученные в ходе исследования данные могут быть использованы для разработки рекомендаций для руководителей, а также работников службы персонала с целью подбора и мотивации сотрудников организаций с различными типами корпоративной культуры.





Ирина Викторовна Михеева, доцент кафедры психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат психологических наук

Юлия Викторовна Шведенко, ассистент кафедры социальной психологии ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет»

В статье представлены результаты исследования системы субъективных факторов регуляции профессиональной деятельности менеджеров по продажам одной из оптовых строительных компаний г. Барнаула. Показано, что важными личностными параметрами при регуляции сотрудником эффективности своей профессиональной деятельности выступают характеристики психологической суверенности, показатели позитивного функционирования, мотивация, ценностные ориентации. Обнаружено, что менеджеры по продажам могут быть эффективны благодаря тому, что профессия выступает для них продуктивным источником внутреннего развития, обеспечивает материальную стабильность, уважение со стороны коллег и развитие карьеры.

ПСИХОЛОГИЧЕСКАЯ СУВЕРЕННОСТЬ ЛИЧНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ИССЛЕДОВАНИЯ СУБЪЕКТИВНЫХ ФАКТОРОВ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕНЕДЖЕРОВ ПО ПРОДАЖАМ

Увеличившееся за последние годы количество преобразований в российских и международных организациях, модернизационная политика, общая картина мирового и локального кризиса, неблагоприятная ситуация на рынке труда, необходимость перманентных инноваций, напряженность внутренней и внешней конкуренции, столкновение корпоративных культур, возросший уровень стресса на рабочем месте - вот только несколько предпосылок, обуславливающих увеличение неопределенности и давления внешней среды, повышающих требования к потенциалу сотрудников и к уровню их личностных ресурсов.

В организационном контексте личностные характеристики помогают сотрудникам строить свою профессиональную и карьерную траекторию, быть эффективными и удовлетворенными результатами собственной деятельности, противостоять организационным стрессам и эмоциональному выгоранию, достигать личные и организационные

цели, выстраивать продуктивные рабочие отношения, воплощая при этом свои ценности, руководствуясь внутренними критериями, сохраняя осмысленность своей деятельности.

Совокупность личностных характеристик, определяющая эффективность сотрудника, является критическим параметром при его «входе» в компанию, следствием его продвижения по карьерной лестнице, условием освоения различных ролей (в частности, управленческой), успешного прохождения испытательного срока, а также включения в кадровый резерв. Современные организации повышают требования к умению человека совладать со сложными и неопределенными жизненными ситуациями, связанными с его реализацией в профессии и карьере, а также к умению выстраивать гибкие и разноплановые отношения с окружающими, сохраняя при этом «внутренний стержень», авторство своей жизни и деятельности. Важными параметрами при освоении человеком профессиональной деятель-

ности выступают феномены психологической суверенности и профессиональной эффективности, включающей в себя психологическое благополучие, мотивацию, ценностные ориентации сотрудника и т. д.

Психологическая суверенность - целостное образование, отвечающее разноуровневым потребностям человека, представляет собой важнейшее условие развития и благополучия человека, усиления его субъектности и поддержания психического здоровья, в том числе и в профессиональной деятельности¹. Она обеспечивает формирование такой конфигурации субъективных факторов профессионального развития (а именно, мотивации сотрудника и его психологического благополучия), которые, в свою очередь, способствуют повышению эффективности деятельности, измеряемой посредством объективных критериев. Мотивация профессиональной деятельности обусловлена внутренними и внешними мотивами, которые обуславливают потребности, цели и поведение человека



в его профессиональной деятельности². Психологическое благополучие также определяет успешность человека в профессиональной деятельности, так как связано с общим уровнем позитивного функционирования личности в социальной среде³.

Менеджеры по продажам – самая востребованная позиция в любой современной компании, т. к. именно от этих людей зависит прибыль организации. Какую бы замечательную продукцию или услугу ни предлагала компания, все ее усилия сойдут на «нет», если она начнет терять клиентов. Однако, несмотря на то, что таких специалистов довольно много на рынке труда, найти настоящего специалиста по продажам бывает довольно сложно. В последнее время к менеджерам по продажам различных организаций предъявляются высокие требования, связанные с эффективностью их трудовой деятельности: и на этапе подбора сотрудника важно понимать, насколько данный работник соответствует предлагаемой вакансии, и насколько будет полезен организации.

Анализ субъективных факторов эффективности профессиональной деятельности менеджеров по продажам являлся целью исследования, результаты которого приводятся в настоящей статье.

В данном исследовании приняли участие 33 человека в возрасте от 24 до 30 лет, менеджеры по продажам одной из строительно-комплектующих компаний г. Барнауда со стажем работы более 1 года. В работе использовались следующие методы сбора эмпирических данных: методика «Суверенность психологического пространства (СПП)» С.К. Нартовой-Бочавер, методика диагностики психологического благополучия личности П.П. Фесенко; модификация методики К. Рифф «Шкалы психологического благополучия», методика изучения мотивации профессиональной деятельности К.Замфир (в модификации А.Реана), тест «Мотивационный профиль» Ш. Ричи, П. Мартин, а также методы математической обработки данных (корреляционный анализ, факторный анализ, U-критерий достоверности различий Манна-Уитни).

Первым шагом нашего исследования стало разделение выборочной совокупности на две подгруппы по объективным показателям эффективности профессиональной деятельности. В компании показатель эффективности сотрудников

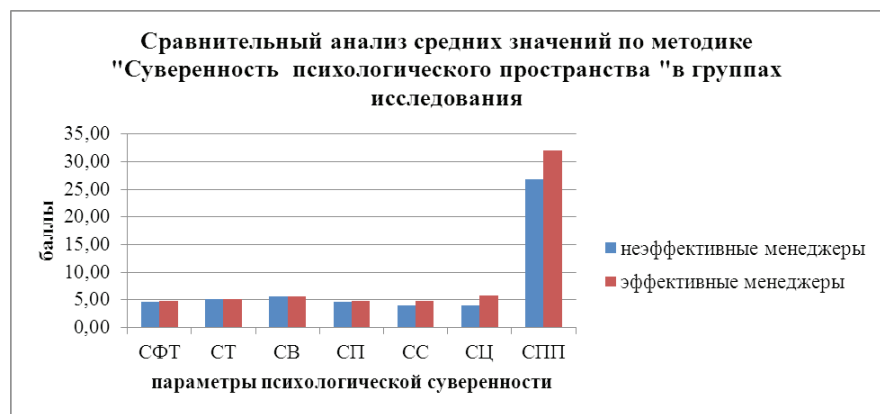


Рис. 1. Показатели суверенности психологического пространства личности менеджеров, эффективных и не эффективных в своей профессиональной деятельности



Рис. 2. Показатели психологического благополучия менеджеров, эффективных и не эффективных в своей профессиональной деятельности

определяется в конце календарного года на основе расчетов ежемесячных оценок продуктивности профессиональной деятельности. Данный показатель отражает процент успешно выполненных заданий (например, поиск пяти новых клиентов, сбыт определенного количества позиций залежалого товара и др.) и плана продаж.

В группе менеджеров по продажам, успешно справляющихся с этими заданиями, оказалось 16 чел., а в группе менеджеров, которые в течение года не выполняли план и плохо справлялись с заданиями руководства (примерно 50% случаев), – 17 чел. Данные по выполнению плана и специальных заданий не являются коммерческой тайной для

остальных сотрудников компании и поэтому были предоставлены для нашей исследовательской работы.

По методике «Суверенность психологического пространства» (СПП) С.К. Нартовой-Бочавер нами были получены следующие показатели (рис. 1).

Суверенность физического тела (СФТ), суверенность территории (СТ), суверенность вещей (СВ) и суверенность привычек (СП) выражены в обеих исследуемых группах примерно на одном уровне в границах нормы. Это означает, что менеджеры по продажам умеют определять свои потребности, устанавливать контакт с окружающей средой, ценят наличие какой-либо собственности у себя и других людей,





Рис. 3. Показатели мотивации профессиональной деятельности эффективных и неэффективных менеджеров по продажам



Рис. 4. Мотивационные факторы профессиональной деятельности эффективных и неэффективных менеджеров по продажам

способны осуществлять конструктивную деятельность, способны определять временные границы собственной жизнедеятельности. Однако у эффективных менеджеров более развито умение определять круг социальных контактов (СС). Занимая более активную позицию при социальном взаимодействии, они предпочитают ориентироваться на собственные ценности и мировоззрение (СЦ) в отличие от менеджеров, которые не эффективны в своей профессиональной деятельности. Также можно говорить, что эффективные менеджеры более склонны к спонтанности в реализации своих потребностей, способны контролировать, защищать и развивать свое психологическое пространство (СПП).

Достоверность различий по параметрам «суверенность ценностей» ($p=0,021$) и «суверенность психологического пространства» ($p=0,036$) подтвердилась при помощи критерия Манна - Уитни для непараметрических

выборок, так как численность выборки не представляет возможности использовать параметрические критерии. Таким образом, эффективные менеджеры по продажам в большей степени автономны в своем поведении и в большей степени ориентируются на свои ценности, чем менеджеры, которые периодически не справляются с выполнением плана и специальных заданий. Возможно, это связано с тем, что в работе с клиентами они ориентируются, прежде всего, на себя, легко адаптируются к изменениям условий работы (клиенты, стройматериалы, комплектующие и др.), чувствуют себя при этом безопасно и комфортно.

Сравнительный анализ средних значений по методике «Шкалы психологического благополучия» (К.Рифф) в модификации П.П.Фесенко (рис. 2) показал, что все менеджеры по продажам имеют позитивные доверительные отношения с окружающими, способны идти на компромиссы, стремятся к ре-

ализации своего потенциала, сохраняя позитивное отношение к себе, их настоящее и будущее насыщено смыслом, наполнено целями жизни. Выявленные достоверные различия по параметрам «автономия» ($p=0,002$), «управление средой» ($p=0,015$) и «общая удовлетворенность жизнью» ($p=0,001$) позволяют утверждать, что эффективные менеджеры по продажам в большей степени автономны, удовлетворены собственной жизнью и имеют более осмысленное настоящее и будущее, чем неэффективные. Можно сделать вывод, что менеджеры, которые постоянно справляются со своей работой, способны противостоять социальному давлению в своих мыслях и поступках, обладают чувством уверенности и компетентности в управлении делами. Они умеют сами выбирать и создавать условия, удовлетворяющие личностным потребностям и ценностям.

Сравнение средних значений по методике «Мотивация профессиональной деятельности» К.Замфир (в модификации А.Реана) между группами эффективных и неэффективных менеджеров по продажам (рис. 3) показало, что мотивы профессиональной деятельности «деньги» и «внешняя положительная мотивация» имеют одинаковую выраженность в двух группах исследования. Это можно объяснить спецификой самой профессии и реалиями социальной действительности в настоящее время. Эффективные менеджеры более ориентированы на продвижение в карьере, получают удовлетворение от самого процесса и результата работы и ценят возможность наиболее полной самореализации именно в профессиональной деятельности, т. е. можно говорить о высоком уровне самомотивации таких менеджеров. Неэффективные менеджеры зафиксированы на стремлении избежать критики со стороны руководителя или коллег, стараются уйти от возможных наказаний или неприятностей, нуждаются в подтверждении престижности собственного социального статуса, уважения со стороны других. Использование U-критерия Манна - Уитни подтвердило достоверность различий по параметрам «критика» ($p=0,047$), «удовлетворение» ($p\leq 0,001$), «самореализация» ($p=0,013$), «внутренняя мотивация» ($p\leq 0,001$) и «внешняя отрицательная мотивация» ($p=0,023$). Таким образом, можно говорить о доминировании в их профессиональной



деятельности внешней отрицательной мотивации.

Можно сделать вывод, что сотрудники, которые успешно справляются со своей работой, получают удовольствие от самого процесса работы; от разработки, организации и проведения предпродажных мероприятий по созданию условий для планомерной продуктивной торговли, от реализации бизнес-планов и коммерческих условий заключаемых соглашений, договоров и контрактов; от изучения рынка товаров (анализ соотношения спроса и потребления, формы деятельности конкурентов и пр.) и тенденций его развития; от выявления потенциальных и перспективных покупателей товаров (оптовых и розничных, иных посредников, пр.) и установления деловых контактов и многое другое. Менеджеры, плохо справляющиеся со своими обязанностями, больше поглощены тем, как им уйти от наказания и критики в свой адрес, сохранить престиж и место работы.

Сравнительный анализ средних значений по методике «мотивационный профиль» (рис. 4) показал, что мотивационные профили исследуемых групп во многом схожи. Более других выражены потребность в высокой заработной плате и материальном вознаграждении, потребность в признании со стороны других людей, потребность во внимании, потребность в достижении сложных целей и завоевании новых рубежей, потребность в разнообразии, переменах, в стремлении избегать скуки и рутины, потребность в самосовершенствовании и работе, наполненной значением и смыслом. Менее всего выражены потребность в хороших условиях работы и комфортной окружающей обстановке, потребность в четком структурировании работы, потребность поддерживать долгосрочные стабильные взаимоотношения и потребность быть креативным, проявлять нестандартное мышление.

Достоверность различий подтвердилась по мотивационным факторам «потребность в социальных контактах» ($p=0,024$) и «потребность в интересной работе» ($p=0,003$). Данные потребности в большей степени выражены у эффективных менеджеров. Вероятно, это связано со спецификой профессиональной деятельности, которая подразумевает общение с широким кругом людей и умение правильно устанавливать контакт с ними, получая при этом подтвер-

ждение значимости собственной деятельности и профессионализма.

На следующем этапе нашего исследования был проведен факторный анализ для выявления специфики системы субъективных факторов, отражающих направленность личности в профессиональной сфере и определяющих эффективность деятельности менеджеров исследуемой компании. По результатам факторного анализа по методу главных компонент с последующим вращением Varimax Normalized для группы менеджеров, эффективных в своей профессиональной деятельности, получили восемь факторов.

В первый фактор (объясняющий 13,624% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «деньги» ($a=0,847$), «личностный рост» ($a=0,822$), «суверенность ценностей» ($a=0,791$), «потребность в стабильных отношениях» ($a=0,666$), «суверенность вещей» ($a=0,662$), «внешняя положительная мотивация» ($a=0,570$), «суверенность психологического пространства» ($a=0,544$), «потребность во власти» ($a=0,-525$) и «цели в жизни» ($a=0,521$). Такая совокупность характеристик отражает направленность профессиональной деятельности на получение денежного вознаграждения за свою работу, исключение конкуренции и непрерывное самосовершенствование. Важную роль в профессиональной самореализации играет формирование мировоззрения, поиски смысла жизни и укрепление отношений с окружающими на основе доверия и взаимопомощи. Важную роль играет внешняя положительная и внутренняя мотивация, успешность реализации автономии поведения. Данный фактор назван нами «**Продуктивное развитие**».

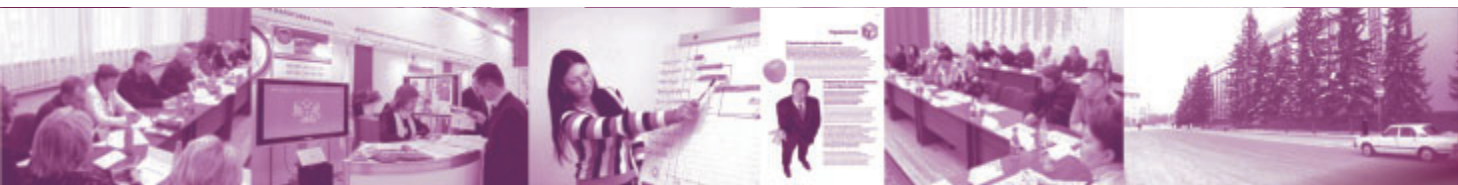
Во второй фактор (объясняющий 12,680% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «внутренняя мотивация» ($a=0,943$), «удовлетворение» ($a=0,838$), «самореализация» ($a=0,772$), «потребность в сложных целях» ($a=-0,684$), «позитивные отношения с окружающими» ($a=-0,554$). Данный фактор мы назвали «**Внутренняя мотивация**». Такая система субъективных факторов, направленных на повышение эффективности профессиональной деятельности, предполагает высокий уровень самомотивации, важность получения удовлетворения от работы, самореализацию в профессии, а также отсутствие стремления выстраи-

вать и сохранять позитивные отношения с окружающими.

В третий фактор (объясняющий 11,554% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «наказание» ($a=0,936$), «внешняя отрицательная мотивация» ($a=0,933$), «самопринятие» ($a=0,618$), «суверенность физического тела» ($a=-0,533$). Данный фактор был назван «**Избегание неудач**». Как ни парадоксально, но такая система субъективных факторов, регулирующих профессиональную деятельность, предполагает, что эффективность определяется стремлением избежать возможных наказаний или неприятностей из-за ее невыполнения. Возможно, данная ориентация не осознается сотрудниками и является отражением сформировавшейся в детстве стратегии поведения, базирующейся на умении устанавливать контакт со своими потребностями и частями тела (самопринятие), но не с окружающей средой. Вероятно, движущей силой такой деятельности будет исполнительность, готовность сотрудников к выполнению поручений и требований, предъявляемых ему руководством.

В четвертый фактор (объясняющий 10,796% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «потребность в признании» ($a=0,921$), «потребность в росте и развитии» ($a=0,833$), «карьера» ($a=-0,701$), «потребность в структурировании работы» ($a=-0,640$), «цели в жизни» ($a=0,533$). Данный тип ориентации профессиональной деятельности характеризуется доминированием потребности в признании со стороны других, на основе которой происходит дальнейшее саморазвитие и самосовершенствование. Отсутствует направленность на продвижение по карьерной лестнице, но выражена потребность в четком структурировании работы и дополнительных директивах, за счет чего повышается осмысленность профессиональной деятельности и растет ее эффективность. Мы назвали данный фактор «**Социальное признание**».

В пятый фактор (объясняющий 10,666% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «потребность в интересной работе» ($a=0,814$), «суверенность привычек» ($a=0,809$) и «престиж» ($a=-0,541$). Данный фактор был нами назван «**Интересная работа**». В данном случае в системе субъективных факторов регуляции профессиональной деятельности доминирующим является интерес к собственной работе, которая может





быть непрестижной, но обязательно должна быть хорошо организована и структурирована.

В шестой фактор (объясняющий 9,045% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «потребность в креативе» ($a=-0,810$), «суверенность физического тела» ($a=0,659$), «потребность в переменах» ($a=0,601$), «потребность во власти» ($a=0,577$), «позитивные отношения с окружающими» ($a=0,527$). Данный фактор назван нами «**Рациональность**». Такой тип профессиональной ориентации характеризуется отсутствием пылкости и любопытства у менеджеров, четким определением границ с окружающим миром, пониманием собственных потребностей. Менеджеры по продажам с доминированием данной направленности нуждаются в постоянных изменениях на работе, что, возможно, позволяет им легко подстраиваться под различные специальные задания в условиях постоянной конкуренции с коллегами, с которыми, тем не менее, сохраняются хорошие отношения. Таким образом, эффективность профессиональной деятельности сотрудников, имеющих подобную структуру субъективных факторов регуляции, зависит от специфики трудовой деятельности.

В седьмой фактор (объясняющий 8,133% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «суверенность социальных связей» ($a=0,744$), «суверенность территории» ($a=0,743$) и «самопринятие» ($a=0,6669$). В данной системе факторов профессиональной самореализации важную роль играет такой аспект сохранения автономии, который свойственен менеджерам, руководствующимся собственными знаниями при выборе социальных контактов (клиентов), организующим собственное пространство в работе и позитивно относящихся к себе и своему прошлому. Данный тип был назван нами «**Суверенность социальных связей**».

В восьмой фактор (объясняющий 7,783% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «потребность в высокой заработной плате» ($a=0,864$), «общая удовлетворенность жизнью» ($a=0,827$) и «потребность в хороших условиях труда» ($a=-0,703$). Такой тип ориентации профессиональной деятельности наблюдается у менеджеров, чья эффективность и удовлетворенность жизнью

полностью определяется размерами материального вознаграждения, ради которого они готовы пожертвовать хорошими условиями труда и комфортной окружающей обстановкой. Данный фактор назван нами «**Материальное вознаграждение**».

Подводя итоги, необходимо отметить, что в системе субъективных факторов, регулирующих эффективность профессиональной деятельности менеджеров по продажам, успешно выполняющих специальные задания и план, ярче проявляется ориентация на продуктивное развитие, на внутреннюю мотивацию, социальное признание, интересную работу, суверенность социальных связей и материальное вознаграждение. Можно сказать, что менеджеры, у которых доминирует такая система субъективных факторов регуляции профессиональной деятельности, эффективны благодаря тому, что профессия выступает для них продуктивным источником внутреннего развития, обеспечивает материальную стабильность, уважение со стороны коллег и развитие карьеры. Нужно отметить, что у данной подгруппы суверенность психологического пространства и ее параметры тесно связаны с субъективными показателями эффективности профессиональной деятельности.

По результатам факторного анализа по методу главных компонент с последующим вращением Varimax Normalized для группы менеджеров, не эффективных в своей профессиональной деятельности, мы также получили восемь факторов, отражающих структуру системы субъективной регуляции эффективности профессиональной деятельности.

В первый фактор (объясняющий 13,243% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «внешняя отрицательная мотивация» ($a=0,835$), «наказание» ($a=0,798$), «потребность во власти» ($a=-0,743$), «личностный рост» ($a=0,705$) и «управление средой» ($a=0,643$). Мы назвали данный фактор «**Внешняя отрицательная мотивация**». Данный фактор описывает ориентацию профессиональной деятельности, связанную с мотивацией избегания и подчинения, боязни порицания, желанием «не попасть впросак». Данные характеристики начинают доминировать над мотивами, связанными с ценностью

самой профессиональной деятельности. Для менеджеров с такой системой субъективных факторов профессиональная деятельность является не самоцелью, лишь необходимым условием, позволяющим использовать различные жизненные обстоятельства в соответствии со своими потребностями в саморазвитии.

Во второй фактор (объясняющий 11,829% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «внутренняя мотивация» ($a=-0,891$), «самореализация» ($a=-0,784$), «критика» ($a=0,759$), «удовлетворение» ($a=-0,718$) и «потребность в стабильных отношениях» ($a=0,653$). Данный фактор был назван «**Отсутствие внутренней мотивации**». Для такого типа ориентации профессиональной деятельности характерно наличие у сотрудников стремления избежать критики со стороны руководителя или коллег, с которыми им важно поддерживать близкие и доверительные отношения. Профессиональная деятельность не является сферой, в которой осуществляется самореализация личности, отсутствует самомотивация к работе, и, соответственно, удовлетворение от нее.

В третий фактор (объясняющий 10,928% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «суверенность физического тела» ($a=0,759$), «потребность в признании» ($a=-0,859$), «суверенность территории» ($a=0,563$), «потребность в структурировании работы» ($a=0,532$) и «потребность в интересной работе» ($a=0,513$). Для менеджеров с таким типом ориентации профессиональной деятельности не является важным признание со стороны других людей, но выражена ценность работы, которая четко структурирована, задана определенными правилами и приносит пользу обществу. Это означает, что сотрудники, у которых наличествует такой тип регуляции профессиональной деятельности, мало зависят от социальной среды, однако хорошо контролируют собственные границы, регулируя интенсивность социальных контактов. Эффективность их деятельности будет зависеть от структурированности задачи, наличия личного интереса к выполняемой работе и степени свободы в ее осуществлении. Данный фактор назван нами «**Независимая профессиональная деятельность**».

В четвертый фактор (объясняющий 10,728% от общей дисперсии) вошли



такие шкалы, как «внешняя положительная мотивация» ($a=0,893$), «престиж» ($a=0,893$), «карьера» ($a=0,700$), «потребность в социальных контактах» ($a=-0,626$), «суверенность ценностей» ($a=0,594$) и «суверенность социальных связей» ($a=0,558$). Данный фактор был назван «**Внешняя положительная мотивация**». Такой тип профессиональной эффективности менеджеров характеризуется стремлением к продвижению по карьерной лестнице, повышению социального статуса и потребностью в уважении со стороны других. При этом таким сотрудникам не очень подходит работать с широким кругом людей, скорее они сами выбирают тех, с кем общаться, руководствуясь собственной системой ценностей и убеждений.

В пятый фактор (объясняющий 10,050% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «суверенность вещей» ($a=0,826$), «потребность в достижении сложных целей» ($a=0,786$), «самопринятие» ($a=0,601$), «потребность в хороших условиях труда» ($a=0,534$) и «потребность в высокой заработной плате». Данный фактор назвали «**Гедонизм**». При таком типе ориентации профессиональной деятельности к факторам, влияющим на эффективность, относятся: наличие какой-либо собственности в работе (например, отдельный кабинет, служебная машина, средства связи и т. д.), позитивное отношение к себе, постановка в работе сложных целей, высокое материальное вознаграждение и комфортные условия труда.

В шестой фактор (объясняющий 9,200% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «цели в жизни» ($a=0,847$) и «автономия» ($a=-0,795$). Подобное сочетание факторов отражает низкий уровень осмысленности жизни, возможно, отсутствие долгосрочных целей и планов. Кроме того, такие сотрудники полагаются на других людей при принятии решений, оценивают себя, опираясь на мнение окружающих. Данный фактор мы назвали «**Отсутствие целей в жизни / Конформность**».

В седьмой фактор (объясняющий 8,233% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «потребность в росте и развитии» ($a=0,762$), «потребность в переменах» ($a=0,761$), «потребность в хороших условиях труда» ($a=-0,636$) и «позитивные отношения с окружаю-

щими» ($a=0,630$). Данный фактор был назван «**Самосовершенствование**». Данный тип профессиональной ориентации характеризует сотрудников с высокой потребностью в самосовершенствовании, выраженной готовностью к действию, избеганием рутинной работы, настроенностью на позитивные отношения с окружающими людьми при отсутствии потребности в комфорте на рабочем месте.

В восьмой фактор (объясняющий 7,046% от общей дисперсии) вошли такие шкалы, как «деньги» ($a=-0,865$), «потребность быть креативным» ($a=0,576$) и «суверенность привычек» ($a=-0,534$). Данный фактор мы назвали «**Нестандартное мышление**». При таком типе ориентации профессиональной деятельности в системе факторов, регулирующих ее эффективность, для сотрудников деньги не являются доминирующим фактором, более важной является возможность проявлять креативность в работе, ради чего они даже готовы жертвовать собственными привычками. У менеджеров данной подгруппы преобладают факторы, связанные с внешней отрицательной и положительной мотивацией и отсутствием внутренней мотивации. А также наблюдается меньше взаимосвязей показателей суверенности личности со шкалами психологического благополучия и мотивации. Доминируют внешние мотивы деятельности. Следовательно, можно утверждать, что менеджеры с такой структурой системы субъективных факторов регуляции профессиональной деятельности связывают собственное развитие и самореализацию не с работой, а с другими сферами жизнедеятельности. Поэтому системы мотивации профессиональной деятельности, основанные на создании оптимальных условий работы, использовании заработной платы в качестве наказания либо поощрения, не являются эффективными, так как не могут создать ощущения полноты собственной жизни, что для таких сотрудников является наиболее важным.

На основе полученных результатов можно сделать следующие выводы:

1. Психологическая суверенность личности обеспечивает формирование такой конфигурации субъективных факторов профессионального развития менеджеров по продажам (мотивация

профессиональной деятельности и психологическое благополучие), которые, в свою очередь, способствуют повышению эффективности деятельности, измеряемой посредством объективных критериев.

2. Обнаружено, что менеджеры, которые эффективно выполняют свои профессиональные обязанности, предпочитают ориентироваться на собственные ценности и мировоззрение, в отличие от менеджеров, которые не эффективны в своей профессиональной деятельности.

3. Выявлено, что эффективные менеджеры более спонтанны в реализации своих желаний, способны контролировать, защищать и развивать свое психологическое пространство. Они более независимы в своих поступках, способны регулировать собственное поведение, опираться на собственные стандарты и принципы, оценивая свою деятельность, и умеют эффективно использовать различные жизненные обстоятельства, в отличие от менеджеров, не эффективных в своей работе.

4. Подтверждено, что в системе субъективных факторов регуляции профессиональной деятельности у эффективных менеджеров доминирует удовлетворение от самого процесса и результата работы, высокая значимость наиболее полной самореализации именно в данной деятельности, в отличие от неэффективных менеджеров, у которых преобладает внешняя отрицательная мотивация.

Практическим применением работы стало внедрение полученных результатов в работу компании через разработку системы индивидуальной мотивации сотрудников. Также инструментарий, использованный в процессе исследования, включен в батарею тестов, предназначенных для оценки менеджеров по продажам (как при приеме на работу, так и при аттестации).

¹ Нартова-Бочавер С.К. Человек суверенный: психологическое исследование человека в его бытии. СПб.: Питер, 2008. С.74.

² Гордеева Т.О. Теория самодетерминации Э. Диси и Р. Райана // Психология мотивации достижения: учеб. пособие. М.: Смысл: Академия, 2006. С. 201–245.

³ Жуковская Л.В., Трошихин Е.Г. Шкала психологического благополучия К.РИФФ // Психологический журнал. 2011. Том 32. №2 март-апрель. С.82-93.





Елена Вениаминовна Романова, доцент кафедры психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат философских наук

В статье представлены результаты исследования религиозности, толерантности и ценностных ориентаций молодежи Алтайского края. В работе подробно изучены: процент религиозности среди мужчин и женщин Алтайского края; процент респондентов, знакомых с различными религиозными движениями в Алтайском крае; степень частоты посещения храмов верующими; степень и готовность верующих мужчин и женщин посетить храмы, принадлежащие иной религиозной организации; отношение респондентов к иной религиозной культуре; готовность респондентов установить дружеские отношения с представителем иной национальности; готовность респондентов к браку с представителями иной национальности.

ТОЛЕРАНТНОСТЬ В СИСТЕМЕ ЦЕННОСТНЫХ ОРИЕНТАЦИЙ МОЛОДЕЖИ (ПО РЕЗУЛЬТАТАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ, ПРОВЕДЕННЫХ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ)

За последние два десятилетия в России произошла дезинтеграция традиционных институтов социализации общества в передаче молодому поколению социально значимых ценностей и норм поведения. Упало влияние институтов семьи, школы, системы образования, а также значимость трудовой деятельности, общественных объединений и движений, государства. Нельзя не отметить, что в современном российском обществе явно просматривается увеличение целого ряда негативных явлений в молодежной среде: нигилизма, потребительства, девиантного поведения, абсентизма и др. В таких условиях проблемы формирования систем ценностей и ценностных ориентаций современной российской молодежи, эффективности осуществления молодежной политики в этой сфере приобретают особое значение как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В этой связи социологический взгляд на проблему толерантности автор исследования попыталась отразить через проведенный опрос жителей Алтайского края в 2012 г. В опросе участвовало 618 чел. (100%), из которых 64% женского пола, а 36% - мужского. Все респонденты были разделены на 4 группы по возрасту: 1) 16 – 21 год, 2) 22 – 35 лет; 3) 36 – 45 лет, 4) 46-60 лет.

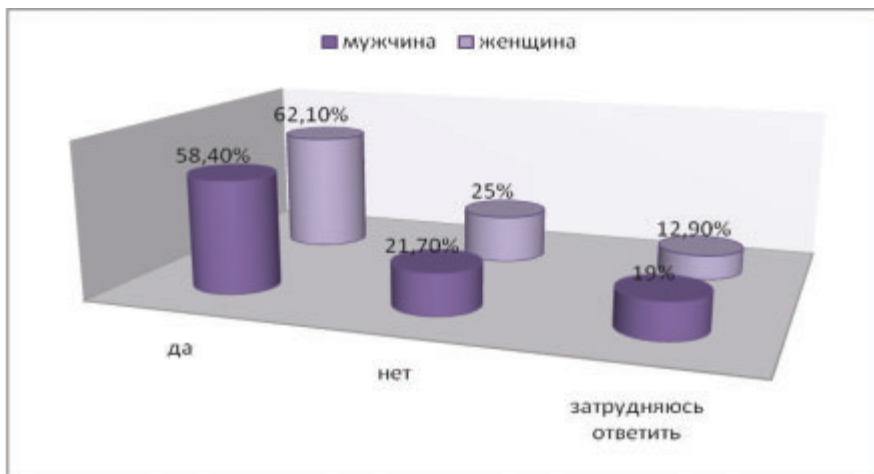


Рис. 1. Процент религиозности среди мужчин и женщин Алтайского края

Большая часть опрошенных принадлежит к первой возрастной группе (56,8%). Вторая и третья группы респондентов составили соответственно 20,9% и 14,8%, а четвертая - 7,5%. Такое распределение по возрасту исходило из задачи посмотреть степень религиозности, толерантности, ценностных ориентаций прежде всего молодежи, т. к. именно эта группа подвергается влиянию трансформационных изменений современной культуры. Соотношение респонден-

тов в позиции город - село обусловлено особенностями выборки, в которой горожан - 67%, а селян - 33%. Кроме того, анализируя данные социологического исследования, важно уточнить, что система ценностных ориентаций не является раз и навсегда данной, поскольку с изменениями условий жизни, самой личности появляются новые ценности, а иногда происходит их полная или частичная переоценка. Ценностные ориентации молодежи как самой динамичной ча-



сти российского общества первыми претерпевают изменения, вызванные различными процессами, происходящими в социуме.

Для того, чтобы раскрыть обозначенную проблематику, в данном исследовании сформулированы блоки вопросов, определяющие отношения респондентов к религиозной, национальной, правоохранительной, социальной (образование, СМИ) сферам.

В современном обществе в условиях научно-технического прогресса, информационных технологий, как ни парадоксально, все большее количество людей обращается к религиозной сфере. В этой связи одной из важных задач данного исследования являлось изучение отношения жителей Алтайского края к религии в целом. Большинство респондентов (59,7%) отметили, что человеку важно быть верующим. 17,4% опрошенных затрудняются ответить, а 22,9% респондентов оказались в числе атеистов (рис. 1).

Среди верующей части опрошенных 79,1% относят себя к православию, 0,9% - к буддизму, 6% - к исламу, 3% - к католицизму, 2,4% к протестантизму. Остальные респонденты, около 8,6%, ответили, что исповедуют другую религиозную систему.

Выделение религиозных конфессий в качестве отдельного субъекта социализации и адаптации определяется не только спецификой, характером, задачами, целями и направлениями их деятельности по сравнению с другими общественными организациями и объединениями, но и тем, что по своему статусу, положению, деятельностью в обществе они фактически являются и крупными субъектами влияния, не замыкающимися на государственных структурах.

Большая часть опрошенных имеют представление о наличии различных религиозных организаций и духовных движений. Жители региона знакомы в большинстве своем со всеми мировыми конфессиями и в значительно меньшей степени интересуются новыми религиозными движениями различного характера (рис.2).

Чтобы уточнить степень религиозности респондентов, позициони-

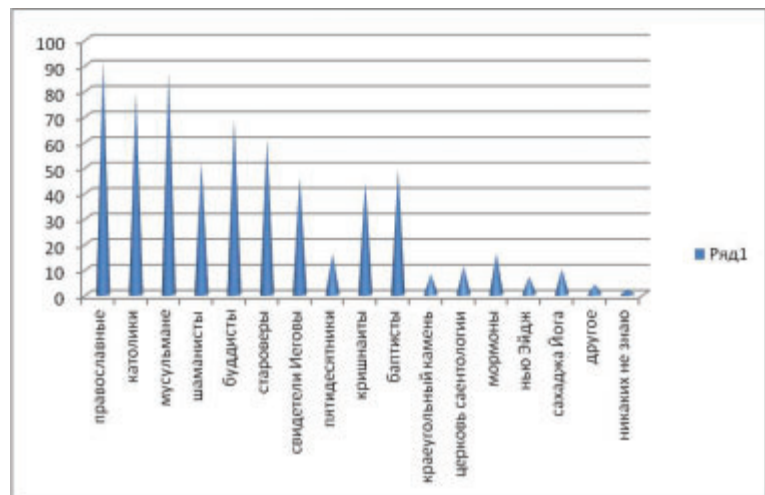


Рис. 2. Процент респондентов, знакомых с различными религиозными движениями в Алтайском крае

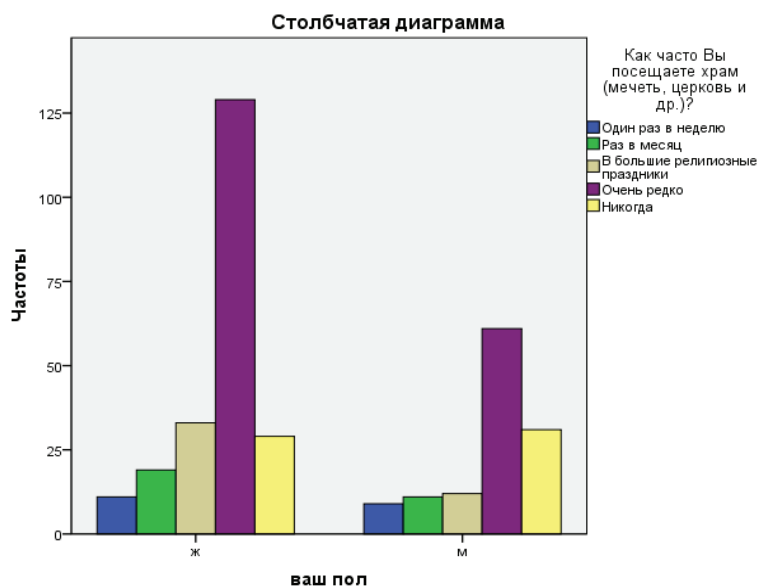


Рис. 3. Степень частоты посещения храмов верующими

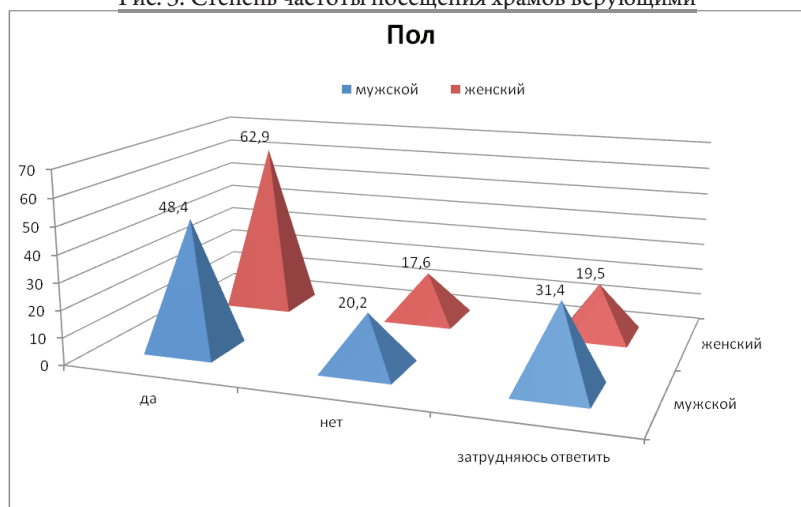


Рис. 4. Степень готовности верующих мужчин и женщин посетить храмы, принадлежащие иной религиозной организации



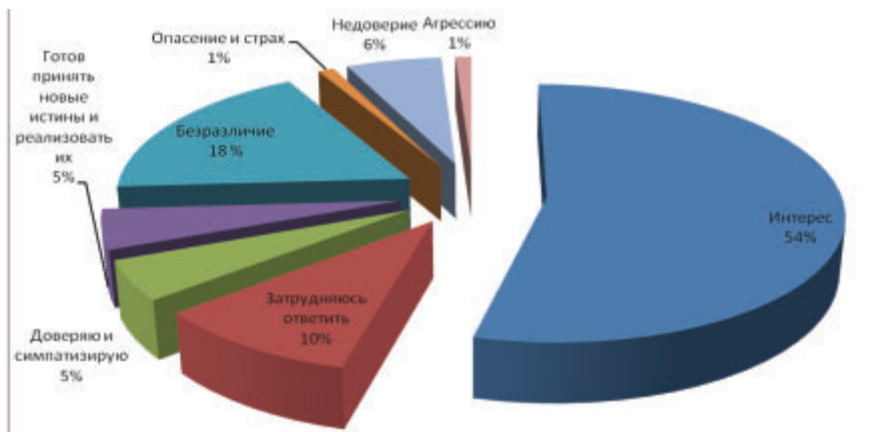


Рис. 5. Отношение респондентов к иной религиозной культуре

храм (мечеть, церковь и др.)?». 55,1% от общей численности опрошенных ответили, что очень редко посещают храмы (рис. 3).

Показателем толерантности и интереса к иным культурам и религиям является возможность посетить религиозные и культурные объекты иных конфессий. На вопрос «Смогли бы Вы зайти в храм не «Вашей» религии?» более половины мужчин и женщин ответили утвердительно, что отражено на рисунке 4.

Не менее значимо, что исполнения религиозных обрядов важно для 23,5% опрошенных. 44,7% не считают важным их исполнять, 31,8% респондентов затрудняются ответить.

Во втором блоке вопросов исследования был сделан акцент на определение мнений респондентов по межнациональным вопросам и профилактике экстремизма, которые имеют важное значение для этноконфессиональных исследований на современном этапе развития науки (Тишков В.А., 2004; и др.). Эффективность межнациональных отношений зависит от частоты и глубины контактов; относительного равенства прав; численного соотношения наций и этнических групп; явных различительных характеристик, к которым относятся язык, психология, религия. Межнациональные контакты могут осложняться в силу наличия различий культурного характера. Разница как в вербальных, так и в невербальных формах общения людей, принадлежащих к разной культуре, ведет к неверному истолкованию чувств, намерений, мотивов партнеров по общению. Культурно обусловленные различия не ограничиваются только областью взаимодействия, но распространяются на традиционные интересы, ценности, нормы, правила, стандарты отношений, свойственные представителям конкретных народов.

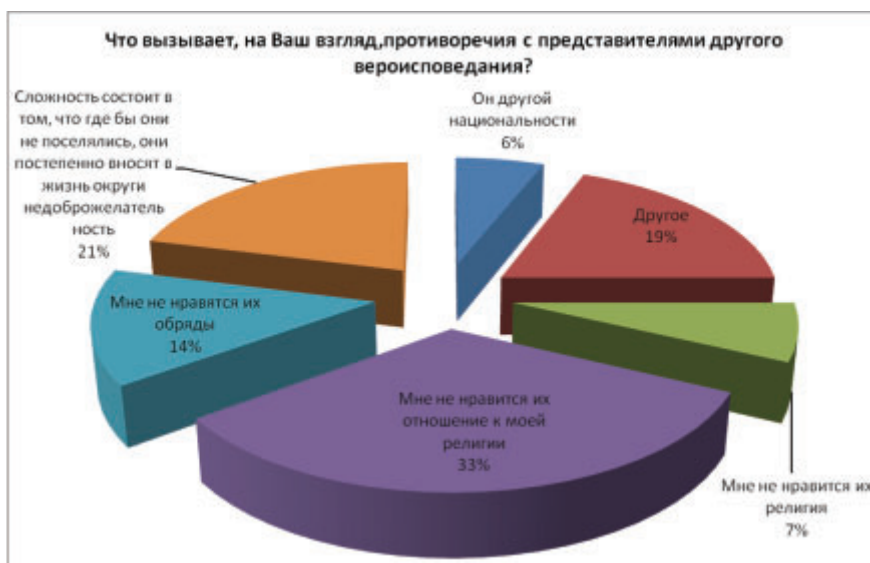


Рис. 6. Факторы, влияющие, по мнению респондентов, на возникновение этноконфессиональных противоречий

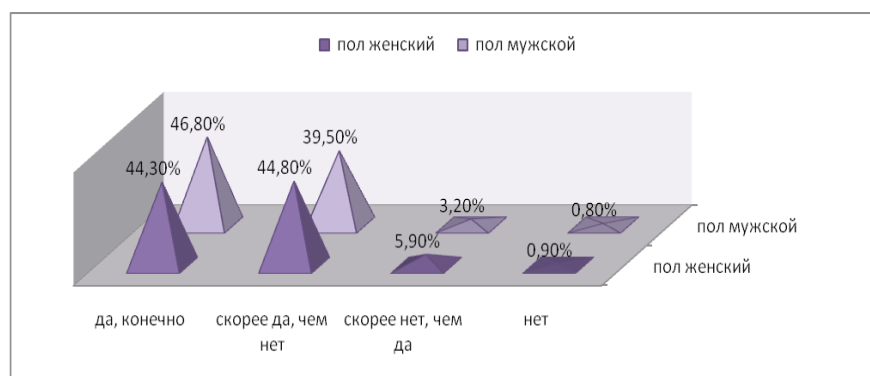


Рис. 7. Процент респондентов, готовых к диалогу с представителями иной национальности

рующих себя в качестве последователей конкретной религии, им были заданы дополнительные вопросы. В частности, большинство (75,7%) опрошенных верующих людей указали, что отмечают в доме религиозные

праздники. Можно предположить, что некоторая часть по традиции и обычаю исполняет требования веры, но необязательно твердо веря в Бога. Это положение подтверждает и другая часть вопроса: «Вы посещаете

Межнациональные отношения могут реализовываться в форме контактов между конкретными представителями разных этнических общностей, т. е. на межличностном уровне. Эти контакты способны оказывать положительное влияние, когда понижается враждебность, уменьшается вы-



раженность негативных восприятий представителей других этнических общностей, ослабевает внутренняя напряженность человека. С другой стороны, такие контакты могут оказывать и отрицательное воздействие, когда усиливаются предрассудки и неприятие «чужих» людей. Социологическое исследование показало, что респонденты проявляют интерес к иным культурам, религиям (около 54%). Готовность принять иные культурные ценности заявили 5%. Эти показатели свидетельствуют о высокой степени толерантности и открытости (рис. 5).

По конфессиональному признаку можно оценить степень неудовлетворенности респондентов существующей ситуацией и отсюда проследить уровень их терпимости и толерантности. Больше всего чувства респондентов задевает коммуникация на межрелигиозной почве (33%). Противоречия в чувствах у одной пятой опрошенных вызывает и соседство с представителями другого вероисповедания, а у 14% респондентов вызывает раздражение выполнение ими обрядовых действий (рис. 6).

Данные материалы показывают, что уровень терпимости у жителей Алтайского края достаточно высок и люди очень доброжелательны к представителям иной культуры и иной национальности. Около 90% опрошенных могут легко найти контакт с людьми иной этнической принадлежности. При этом интересно отметить, что респонденты мужского пола немного более толерантны, чем женского (рис. 7).

Более того, опросы подтверждают, что жители Алтайского края не только свободно взаимодействуют, но и осуществляют в большинстве своем (около 80%) дружеские отношения с людьми иных национальностей, вполне осознавая их культуру, что хорошо видно из рисунка 8.

Показателем межэтнической толерантности служат и смешанные браки, а также представления о допустимости и приемлемости полиэтнических семейно-брачных отношений. Важно подчеркнуть, что и в данном аспекте наблюдаются достаточно высокие

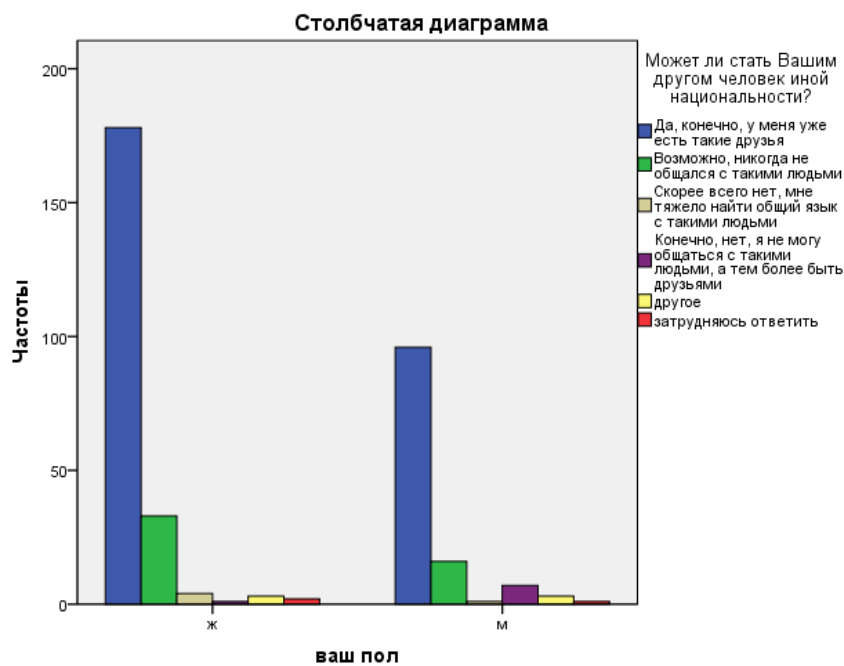


Рис. 8. Готовность респондентов установить дружеские отношения с представителем иной национальности

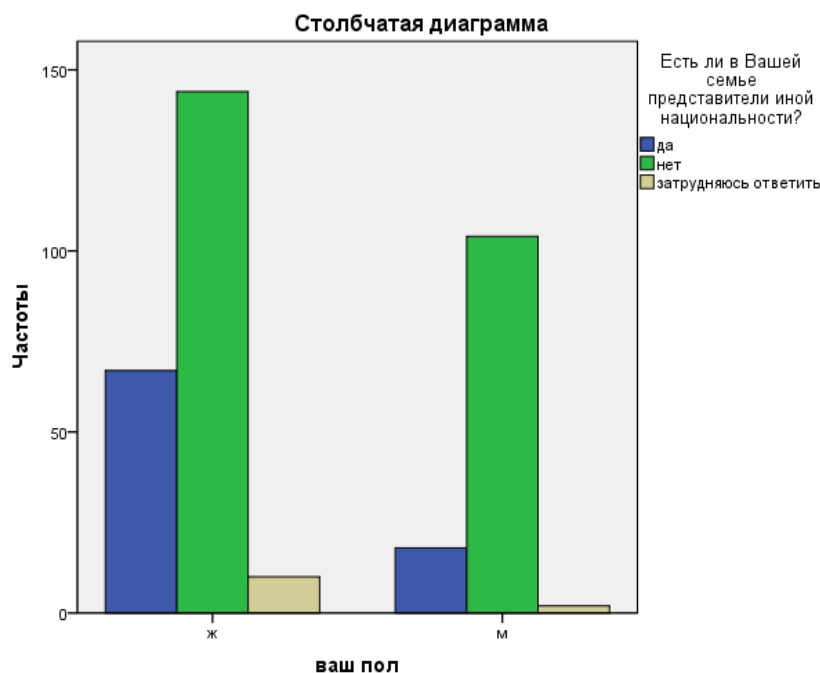


Рис. 9. Наличие смешанных браков среди респондентов мужского и женского пола

показатели толерантного поведения (рис. 9).

Интересно отметить, что более 40% респондентов согласились бы на брак с представителем другой национальности (причем почти половина респондентов мужского пола), что указывает на достаточно высокий уро-

вень толерантного сознания (см. рис. 7). Однако на брак с представителями иного вероисповедания респонденты соглашались менее охотно, особенно респонденты женского пола (см. рис. 3). В целом представленные данные исследования свидетельствуют, что на современном этапе население к во-



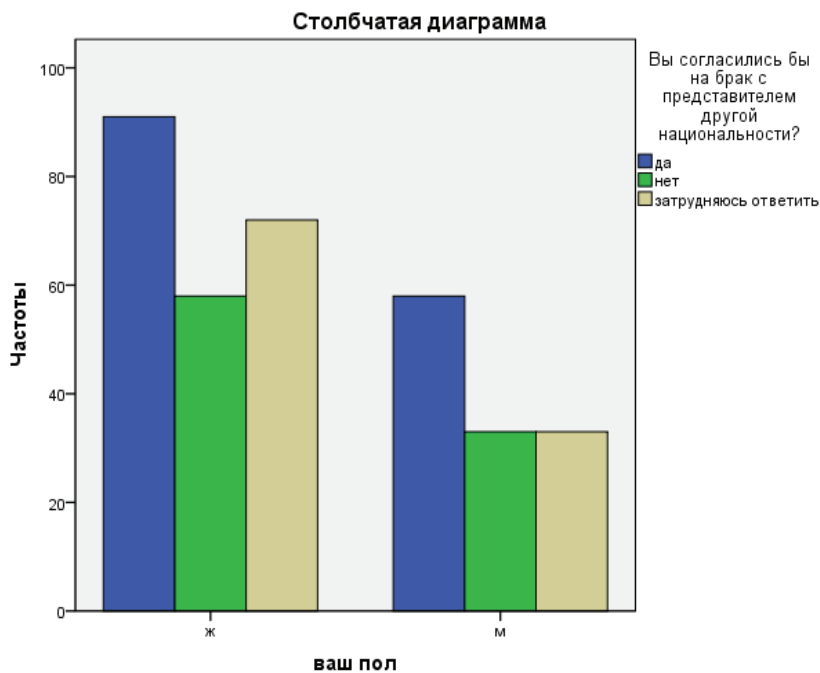


Рис. 10. Готовность респондентов к браку с представителями иной национальности

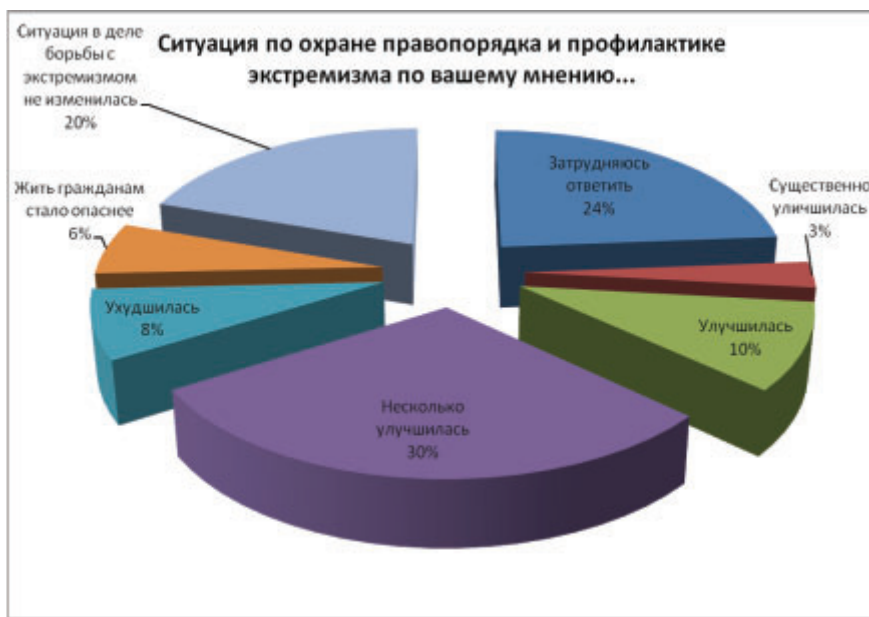


Рис. 11. Оценка респондентами ситуации в Алтайском крае в отношении охраны правопорядка и профилактики экстремизма

просам религии более внимательно и несколько настороженно, чем к вопросам национальности и межэтнических отношений (рис. 10).

Приведенные данные, а также различные другие источники и материалы (аналитические записки Управления ФСБ по Алтайскому краю, Управления МВД по Алтайскому краю, Управления Министерства

юстиции по Алтайскому краю и др.) свидетельствуют, что Алтайский край характеризуется в целом спокойной этноконфессиональной ситуацией. При этом интересно отметить, какие представления имеют жители региона о ситуации по охране правопорядка и профилактике экстремизма (рис. 11).

Более 40% респондентов считают, что стало жить безопаснее, хотя

около 20% не считают, что есть какие-либо явные изменения в этой сфере. Четверть опрошенных затруднились ответить на этот вопрос. Некоторую степень опасности и страха испытывают около 15% респондентов. Большинство респондентов считают, что необходимо усилить мероприятия, направленные на профилактику экстремизма и улучшение правопорядка в регионе и стране в целом. При этом респонденты указывали целый спектр возможных мероприятий, которые необходимо реализовать для развития обозначенного направления деятельности. При этом на первых позициях в списке таких мероприятий стояли усиление общего порядка (25%) и охраны общественных мест (23%), введение цензуры в СМИ (12%), создание патриотических клубов и организаций (10%).

Важно также подчеркнуть оценку респондентами религиозной ситуации на региональном уровне непосредственно в Алтайском крае. Подавляющее большинство опрошенных (около 80%) оценивает ситуацию в указанном регионе как стабильную. Исходя из коррелятивных оценок совокупности показателей опроса, небольшая часть респондентов (около 17%) нестабильность ощущает скорее в социально-экономическом плане, чем в этноконфессиональном.

Таким образом, проведенное социологическое исследование уже на предварительном этапе обработки и анализа данных позволяет сделать вывод, что система ценностных ориентаций молодежи Алтайского края в целом характеризуется преобладанием толерантного поведения, утверждением парадигмы поликультурности и преобладанием принципов межэтнической и межконфессиональной комплементарности. Вероятно, не последнюю роль в такой ситуации сыграла историческая полиэтничность и поликонфессиональность Алтая, а также хорошо организованная система толерантного воспитания и обучения в рамках среднего и высшего профессионального образования в регионе.





Эдуард Юрьевич Ермаков, заведующий кафедрой административного и финансового права Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», заместитель председателя Алтайского краевого суда

Яна Евгеньевна Запарова, помощник судьи Алтайского краевого суда

Статья посвящена анализу изменений ст.12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, внесенных Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. №252-ФЗ. Авторы рассматривают вопросы обратной силы закона, смягчающего административную ответственность, и квалификации отдельных действий, связанных с выездом на полосу встречного движения, предлагая ответы на данные вопросы с позиции правоприменителей.

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ ЧАСТЕЙ 4,5 СТАТЬИ 12.15 КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Статья 12.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) устанавливает административную ответственность за нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда и обгона¹. Нарушения Правил дорожного движения, связанные с выездом на полосу встречного движения, также охватываемые указанной нормой, относятся к числу наиболее грубых и опасных, в том числе для жизни и здоровья участников дорожного движения, в связи с чем соблюдение водителями обязательных предписаний в данной части находится на особом контроле административного органа, осуществляющего надзор за безопасностью дорожного движения. Как следствие, значительную долю рассматриваемых судами дел об административных правонарушениях составляют дела, связанные с нарушениями водителями Правил дорожного движения, запрещающих выезд на полосу встречного движения.

Не вдаваясь в ретроспективный анализ изменения подхода федерального законодателя к ответственности за выезд на полосу встречного движения, следует остановиться на изменениях, внесенных в ст.12.15 КоАП РФ Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. №252-ФЗ², и вопросах, возникших в судебной практике в связи со вступлением в силу с 1 января 2013 г. данных изменений.

Редакция ч.4 ст.12.15 КоАП РФ, действовавшая до 1 января 2013 г., за совершение указанного правонарушения предусматривала безальтернативный вид наказания в виде лишения права управления транспортными средствами (за исключением фиксации правонарушений в автоматическом режиме). С учетом характера правонарушения, личности правонарушителя, его имущественного положения, смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельств законодатель предоставлял судье право определять только размер наказания – срок лишения права управления от четырех до шести месяцев.

Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. №252-ФЗ в санкцию ч.4 ст.12.15 КоАП РФ наряду с лишением права управления включен такой вид наказания, как административный штраф. Одновременно статья дополнена ч. 5, устанавливающей ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 той же нормы, в виде лишения права управления транспортными средствами сроком на один год (за исключением правонарушений, зафиксированных в автоматическом режиме).

Таким образом, с 1 января 2013 г. дифференцирована административная ответственность за выезд в нарушение Правил дорожного движения на полосу встречного движения по количеству совершенных административных правонарушений. Совершение данного правонарушения впервые теперь не влечет безусловное лишение права управления транспортными средствами: в зависимости от характера правонарушения, наличия либо отсутствия последствий в виде создания помех другим участникам дорожного движения либо дорожно – транспортного происшествия, личности правонарушителя и других обстоятельств наказание может быть в виде административного штрафа в размере 5000 руб. либо лишения права управления сроком от четырех до шести месяцев.





Следует отметить, что первоначальный текст законопроекта о внесении изменений в КоАП РФ, принятый Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении 3 июля 2012 г., предусматривал введение за впервые совершенный выезд на полосу встречного движения наказания только в виде административного штрафа, а за повторное совершение того же правонарушения – лишение права управления транспортными средствами сроком от четырех до шести месяцев. Однако такой текст законопроекта, существенно смягчающий административную ответственность за правонарушение, являющееся одной из основных причин дорожно – транспортного происшествия, не был поддержан Правительством Российской Федерации, которое в своем официальном отзыве, ссылаясь на статистические данные о количестве дорожно – транспортных происшествий, связанных с выездом на полосу встречного движения, и количестве указанных правонарушений за 2011 г., сделало вывод о необоснованности предлагаемых изменений³. В результате в окончательном тексте Федерального закона, принятого 25 декабря 2012 г., наказание в виде лишения права управления сохранено в санкции ч.4 ст.12.15 КоАП РФ, а срок лишения права управления транспортными средствами за повторное совершение того же правонарушения увеличен до одного года.

Введение наряду с лишением права управления административного штрафа свидетельствует о смягчении административной ответственности, в связи с чем после 1 января 2013 г. судебная практика столкнулась с проблемой **возможности придания обратной силы Федеральному закону от 25 декабря 2012 г. №252-ФЗ и распространении его положений на лиц, совершивших административные правонарушения до 1 января 2013 г., постановления о привлечении которых к административной ответственности не вступили в силу на указанную дату либо вступили в силу, но срок лишения указанных лиц права управления транспортными средствами не истек.**

По общему правилу, установленному ч.1 ст.1.7 КоАП РФ, лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время

совершения административного правонарушения. Развивая в отраслевом законодательстве конституционный принцип обратной силы закона, смягчающего или устраняющего административную ответственность (ст.54 Конституции Российской Федерации⁴), ч.2 ст.1.7 КоАП РФ предусматривает, что закон, смягчающий административную ответственность за административное правонарушение, имеет обратную силу, т. е. распространяется на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления в силу такого закона и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено.

Вместе с тем, представляется, что рассмотрение после 1 января 2013 г. жалоб на не вступившие в силу постановления о привлечении к административной ответственности по ч.4 ст.12.15 КоАП РФ не должно влечь автоматическое изменение назначенного мировыми судьями наказания в виде лишения права управления сроком на 4 месяца на административный штраф, установленный санкцией указанной нормы в редакции, действующей с 1 января 2013 г. С учетом конкретных обстоятельств дела федеральный судья вправе согласиться с назначенным мировым судьей наказания в виде лишения права управления, мотивировав свои выводы с учетом новой редакции ч.4 ст.12.15 КоАП РФ. Так, рассматривая 4 февраля 2013 г. жалобу на не вступившее в законную силу постановление мирового судьи от 17 декабря 2012 г., которым по ч.4 ст.12.15 КоАП РФ назначено наказание в виде лишения права управления сроком на четыре месяца, и отклоняя доводы правонарушителя об изменении наказания на административный штраф с учетом совершения правонарушения впервые и наличия у него несовершеннолетнего ребенка, федеральный судья указал на соразмерность назначенного мировым судьей наказания, исходя из новой редакции ч.4 ст.12.15 КоАП РФ, ввиду наличия у заявителя административных взысканий за ранее совершенные правонарушения, связанные с несоблюдением Правил дорожного движения⁵.

Что касается возможности изменения в порядке надзора административного наказания лицам, постановления о привлечении которых к административной

ответственности вступили в законную силу на 1 января 2013 г., то в таком случае вопрос об обратной силе Федерального закона №252-ФЗ не может быть решен безотносительно к другой норме – ч.5 ст.4.1 КоАП РФ, не допускающей двойную ответственность за одно и то же административное правонарушение. Применительно к рассматриваемой ситуации сказанное означает, что отбытие на момент разрешения надзорной жалобы лицом, привлеченным к административной ответственности в связи с изъятием у него водительского удостоверения, части срока лишения права управления исключает возможность изменения в порядке надзора административного наказания и назначения штрафа в размере 5000 руб. Именно в данном направлении складывается судебная практика надзорной инстанции Алтайского краевого суда, а также судов иных субъектов Российской Федерации⁶.

Другой вопрос, который возник у судов и административного органа в связи с введением ч.5 ст.12.15 КоАП РФ, касается **квалификации впервые совершенных административных правонарушений, предусмотренных ч.4 ст.12.15 КоАП РФ, в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи, и ответственности за данные правонарушения.**

Законодателем в Федеральном законе №252-ФЗ отдельно оговорена ответственность за правонарушения, зафиксированные в автоматическом режиме, только в случае повторного их совершения: данные правонарушения в соответствии с новой редакцией ст.12.15 КоАП РФ подлежат квалификации по ч. 5 указанной нормы. Если, по общему правилу, повторный выезд в нарушение Правил дорожного движения на полосу встречного движения влечет лишение права управления сроком на один год, то в случае фиксации повторного правонарушения в автоматическом режиме (независимо от того, зафиксировано ли таким же образом впервые совершенное правонарушение) административное наказание владельцу транспортного средства назначается в виде административного



штрафа в размере 5000 руб. Впервые совершенное то же административное правонарушение, зафиксированное в автоматическом режиме, подлежит квалификации по ч.4 ст.12.15 КоАП РФ. Однако системное толкование норм Кодекса позволяет сделать вывод о невозможности назначения в таком случае наказания в виде лишения права управления транспортными средствами. Указанный вывод основан на применении в совокупности положений ч.3 ст.28.6 КоАП РФ, устанавливающей порядок привлечения правонарушителей к административной ответственности в случае фиксации правонарушения в автоматическом режиме, который (порядок) предусматривает вынесение постановления должностным лицом без составления протокола и направление постановления владельцу транспортного средства, и положений ч.3.1 ст.4.1 КоАП РФ, предписывающей в случаях, перечисленных в ч.3 ст.28.6 Кодекса, назначение административного наказания только в виде административного штрафа.

Одновременно отсутствие протокола об административном правонарушении исключает и право административного органа передать дело на рассмотрение судьбе в соответствии со ст.28.8 КоАП РФ. Следовательно, дела об административных правонарушениях по ч.4 ст.12.15 КоАП РФ, зафиксированных в автоматическом режиме, подлежат рассмотрению административному органу (ст.23.3 КоАП РФ), а ч.2 ст.23.1 Кодекса, допускающая передачу дела на рассмотрение судьбе, применению не подлежит.

Иной подход, основанный на правомерности составления протокола по делу об административном правонарушении, зафиксированном в автоматическом режиме, и направлении протокола вместе с иными материалами для рассмотрения судьбе (который вправе назначить любое из предусмотренных санкцией ч.4 ст.12.15 Кодекса наказаний), свидетельствует, по мнению авторов, о существенном нарушении порядка привлечения к административной ответственности, установленного приведенными нормами, не предусматривающего составления протокола об административном правонарушении в случае фиксации правонарушения в автоматическом режиме. В конечном итоге такой подход приводит к нарушению

принципа равенства всех перед законом, гарантированного ст.19 Конституции Российской Федерации в целом и ст.1.4 КоАП РФ в частности, поскольку влечет разный объем ответственности правонарушителей в зависимости от субъективного усмотрения должностного лица в вопросе применения специально установленного в ч.3 ст.28.6 КоАП РФ либо общего порядка привлечения к административной ответственности.

Таким образом, как за впервые совершенные, так и за повторные административные правонарушения, связанные с выездом на полосу встречного движения в нарушение требований Правил дорожного движения и зафиксированные в автоматическом режиме, действующая с 1 января 2013 г. редакция ч.4,5 ст.12.15 КоАП РФ устанавливает одно и то же наказание – административный штраф в размере 5000 руб.

Вновь обращаясь к сравнению текста законопроекта, внесенного в Государственную Думу, и Федерального закона №252-ФЗ, следует отметить, что первоначальный текст законопроекта такого противоречия не содержал: авторы законопроекта предлагали за впервые совершенный выезд на полосу встречного движения назначать штраф в размере 4000 руб., за повторный выезд, зафиксированный в автоматическом режиме, – штраф в размере 5000 руб., что являлось бы последовательным усилением ответственности за повторно совершенное административное правонарушение.

Увеличение размера штрафа в окончательной редакции ч.4 ст.12.15 Кодекса до 5000 руб., установленных в ч.5 той же нормы за повторно совершенное правонарушение, привело к тождественности административного наказания, что, хотя с теоретической точки зрения и является очевидным недостатком юридической техники и законотворческого процесса, вместе с тем не может быть преодолено в судебной практике, так как размер штрафа является фиксированным, а назначение наказания более строгого, чем предусматривает санкция нормы Особенной части КоАП РФ, запрещено. Оценка того, насколько такое положение дел в сфере административной ответственности по ч.5 ст.12.15 КоАП РФ соответствует ст.4.3 Кодекса, предусматривающей повторное совершение однократного правонарушения в качестве

отягчающего обстоятельства, и упомянутому принципу равенства, находится, скорее, в сфере юрисдикции Конституционного Суда Российской Федерации, но не суда, рассматривающего дело об административном правонарушении.

Вышеизложенное позволяет предположить очередное возвращение федерального законодателя к вопросам административной ответственности за выезд на полосу встречного движения, а значит, говорить о формировании стабильной судебной практики применения ч.4,5 ст.12.15 КоАП РФ пока преждевременно.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. № 195-ФЗ (ред. от 23.02.2013) // Собрание законодательства РФ . 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 252-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012, № 53 (ч. 1). Ст. 7577.

³ См. например: Паспорт проекта Федерального закона № 18173-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (об уточнении ответственности за выезд на нарушение Правил дорожного движения на полосу, предназначенную для встречного движения, либо на трамвайные пути встречного направления, а также за движение во встречном направлении по дороге с односторонним движением). Документ опубликован не был. // СПС «Консультант Плюс». Раздел «Законодательство». 2013.

⁴ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря; 2009. 25 января.

⁵ Надзорное производство №4а-153-2013 // Текущий архив Алтайского краевого суда за 2013 г.

⁶ См. например: Постановление заместителя председателя Алтайского краевого суда от 6 марта 2013 г. №4а-76-2013 // Текущий архив Алтайского краевого суда за 2013 г.; Постановление заместителя председателя Свердловского областного суда от 25 февраля 2013 г. №4а-108-2013// СПС «Гарант». Раздел «Законодательство». 2013.; Постановление заместителя председателя Санкт-Петербургского городского суда от 26 февраля 2013 г. №4а-270-2013// СПС «Консультант Плюс». Раздел «Законодательство». 2013.





Людмила Геннадьевна Коновалова, доцент кафедры административного и финансового права Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук

В статье дается анализ соотношения предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях. Рассматриваются проблемы, с которыми субъекты РФ сталкиваются при принятии своих законов об административной ответственности. Автор предлагает меры по оптимизации разграничения предметов ведения между Россией и субъектами федерации в сфере административной ответственности, в том числе связанные с необходимостью переноса составов правонарушений, не имеющих региональной специфики, на федеральный уровень и исключения дублирования положений КоАП РФ в региональном законодательстве.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ ПРИНЦИПА РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ

Административная ответственность является одним из традиционных и часто применяемых на практике видов публичной ретроспективной юридической ответственности. Ее нормативным основанием выступает законодательство об административных правонарушениях, закрепляющее реакцию государства на совершение административных правонарушений. Однако федеративная природа российской государственности порождает не утихающую дискуссию о принципах разграничения предметов ведения и полномочий в области законодательства об административных правонарушениях. В свою очередь нерешенность этого вопроса предопределяет наличие практических проблем применения административного законодательства.

Как известно, Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹ более четко по сравнению с ранее действующим законодательством очертил круг источников регулирования административной ответственности, в том числе в части уровней регламентации. Если Кодекс РСФСР об административных правонарушениях допускал наличие нормативных правовых актов, устанавливающих составы административных правонарушений, на уровне федерации, субъектов федерации и местного уровня², то в действующем КоАП РФ жестко устанавливается, что законодательство об административных правонарушениях состоит исключительно из

норм КоАП РФ, а также из принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Принято считать, что эти нормы КоАП РФ развивают положения ст. 72 Конституции РФ, относящей административное и административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов³. В этом случае термину «административное законодательство» придается широкий смысл, включающий в себя законодательство об административных правонарушениях. Такой позиции придерживается и Конституционный Суд РФ, который неоднократно подтверждал правомерность принятия законов субъектов РФ в области административных правонарушений, если они не противоречат федеральным законам, регулирующим те же правоотношения. При этом Конституционный Суд РФ допускает даже возможность опережающего законодательства субъектов РФ с условием последующего приведения своих актов в соответствие с федеральными законами⁴.

Вместе с тем, не все исследователи согласны с такой трактовкой норм Конституции РФ. Например, А.Б. Ага-

пов ставит под сомнение конституционность издания законов субъектов РФ об административных правонарушениях и административной ответственности, полагая, что они противоречат положениям ч. 3 ст. 55 Конституции РФ об ограничении конституционных прав и свобод лишь федеральным законом⁵. По мнению А.П. Шергина, административно-деликтное законодательство не является составной частью административного законодательства, поскольку последнее должно выполнять лишь функцию управленческого регулирования. Соответственно, издание законов субъектов РФ об административной ответственности автор считает противоречащим Конституции РФ⁶. Б.В. Россинский также полагает, что принятие законов субъектов РФ об административной ответственности ущемляет конституционные права граждан и противоречит ст. 55 Конституции РФ. Поэтому ученый предлагает регламентировать в законодательстве субъектов РФ лишь административную ответственность юридических и должностных лиц⁷.

Думается, что в данном вопросе целесообразнее согласиться с мотивировкой Конституционного Суда РФ и признать допустимым установление



административной ответственности законами субъектов РФ, в том числе и для физических лиц. Дело в том, что сам федеративный характер государственности предопределяет возможность широкого нормотворчества субъектов РФ. Соответственно, существует и объективная потребность в охране этих нормативных установлений. Поскольку субъекты РФ не могут предусматривать в своих актах гражданско-правовую или уголовную ответственность, у них должен быть инструментарий административно-правового характера. Иначе правила поведения, установленные в рамках своих полномочий субъектами РФ, не будут исполняться. Это в равной степени касается юридических, должностных и физических лиц.

В данной связи ценной является мысль о том, что Конституция РФ не случайно называет в одном ряду в числе предметов совместного ведения административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды⁸, так как административная ответственность охраняет нормы не только собственно административного, но и других отраслей права.

Вопрос же ограничения конституционных прав граждан законами субъектов РФ об административной ответственности затрагивает более глобальную, рассматриваемую в рамках науки конституционного права, проблему возможности ограничения конституционных прав граждан вообще. При этом специалисты в области конституционного права на основе анализа отечественной и зарубежной доктрины, практики правоприменения, правовых позиций Конституционного Суда РФ отмечают, что правомерное ограничение основных прав граждан может носить первичный (то есть на основе федерального закона с учетом ст. 55 Конституции РФ) и вторичный (подзаконным актом или актом субъекта федерации в качестве развития положений федерального закона) характер⁹. Поэтому представляется, что с учетом научных изысканий в области конституционного права и традиционных представлений о предмете административного права можно рассматривать законодательство об административной ответственности в качестве составной части администра-

тивного законодательства, а ограничения прав граждан, возникающие при принятии законов субъектов РФ об административной ответственности, допустимыми, так как они обусловлены развитием положений, предусмотренных в КоАП РФ.

Вместе с тем, практика законотворчества субъектов РФ в части установления административной ответственности обнаруживает определенные проблемы.

Во-первых, законодательство об административной ответственности в субъектах РФ зачастую не содержит региональной специфики. Многие законы субъектов РФ предусматривают административную ответственность за очень близкие по составу правонарушения. Например, региональное законодательство, как правило, устанавливает ответственность за нарушение тишины и покоя граждан, за оскорбление общественной нравственности, нарушения правил благоустройства, правил обращения с животными, безбилетный проезд, торговлю спиртными напитками домашней выработки и т. д.¹⁰ При этом в регионах могут отличаться отдельные признаки составов правонарушений, различия виды и размеры административных наказаний. По меткому выражению О.С. Рогачевой (Захаровой), «в настоящее время сложилась правовая ситуация, при которой лица, совершившие тождественные по смыслу административные правонарушения, привлекаются к различным по степени суровости административным наказаниям, равно как и в разных субъектах РФ за аналогичные административные правонарушения к одному и тому же по степени суровости административному наказанию привлекаются различные по статусу субъекты ответственности»¹¹.

Так, согласно ч.1 ст. 3.1 Закона Кировской области от 4 декабря 2007 г. № 200-ЗО (ред. от 21 февраля 2013 г.) «Об административной ответственности в Кировской области» административно наказуемыми являются «громкая речь, крики, пение, свист, использование звуковоспроизводящих устройств, автосигнализации (при неоднократном срабатывании), осуществление хозяйственных и иных работ (кроме аварийных работ), эксплуатация механизмов в жилых и нежилых помещениях, во дворах домов, на улицах, создающих шум и препятствующих полноценному отдыху граждан в период с 22 до 6 ча-

сов». В соответствии с ч. 1 ст. 61 Закона Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС (ред. от 05 декабря 2012 г.) «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» правонарушением является «нарушение тишины и покоя граждан (выкрики, свист, громкое пение, пользование звуковоспроизводящими аппаратами, установленными на повышенную громкость, громкая игра на музыкальных инструментах и т.п.) на улицах, в городском и внутрирайонном пассажирском транспорте общего пользования, квартирах и домовладениях, местах временного пребывания граждан (санаториях, домах отдыха и т. п.) с 22 до 7 часов». Предусмотрены и различные наказания: в Кировской области – предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от двухсот рублей до одной тысячи рублей, в Алтайском крае – административный штраф на граждан в размере от трехсот до одной тысячи пятисот рублей, на должностных лиц – в размере от пятисот до пяти тысяч рублей¹².

Подобная ситуация порождает вопрос о необходимости обеспечения единства правового статуса человека в рамках всей Российской Федерации. Думается, что такого рода однотипные составы должны быть заменены на четко сформулированные правонарушения в КоАП РФ. Тем более, что действующее правовое регулирование чревато определенной несогласованностью с федеральным законодательством. Например, в вышерассмотренном случае алтайский закон об административной ответственности сформулирован таким образом, что за нарушение тишины и покоя граждан в период с 22 до 7 часов по нему должны привлекаться не только физические лица, но и должностные лица. К последним могут относиться судебные приставы-исполнители, которым федеральным законом разрешено совершать исполнительные действия в рабочие дни с 6 часов до 22 часов¹³. Получается, что судебный пристав-исполнитель, совершающий исполнительные действия, производящие шум (например, вскрывающий дверь должника) в период с 6 до 7 часов должен подвергаться административной ответственности на основании закона Алтайского края.

Отсутствие региональной специфики в нормативных актах субъектов РФ связано также с тем, что региональный





законодатель, по-видимому, в информативных целях зачастую переписывает нормы КоАП РФ, относящиеся к «общим положениям» или производству по делу об административном правонарушении. Например, в Законе Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС (ред. от 05 декабря 2012 г.) «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» повторяются положения КоАП РФ о возрасте административной ответственности, малозначительности, предметах ведения субъекта федерации в области законодательства об административной ответственности, протоколе об административном правонарушении и т. д. Подобное дублирование правовых предписаний представляется излишним.

Во-вторых, региональное законодательство об административной ответственности содержит нормы, противоречащие федеральному законодательству. В большей степени это касается соотношения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ по ст. 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ. Судебная практика показывает, что отдельные субъекты РФ сталкиваются с трудностями разграничения «административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение» и «административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления».

Например, в 2007 г. в судебном порядке были признаны недействующими статьи Закона Оренбургской области об административных правонарушениях, предусматривающие ответственность за перекрытие проезжей части дорог и за сброс и сжигание мусора в неустановленных местах. По мнению Верховного Суда РФ, поскольку запрет перегораживать дороги установлен Правилами дорожного движения, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 на федеральном уровне, ответственность за его нарушение не может быть регламентирована на уровне субъекта федерации. Сброс и сжигание мусора в неустановленных местах нарушают требования Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», поэтому должны влечь за собой ответственность, установленную КоАП РФ¹⁴. В 2008 г. были

признаны недействующими положения законодательства Алтайского края, предусматривающие административную ответственность за несоблюдение требований о предрейсовом медицинском и техническом осмотре при осуществлении перевозок пассажиров транспортом общего пользования. В данном случае алтайский законодатель также вышел за пределы предоставленных ему полномочий, поскольку обязанность проходить предрейсовый медицинский и технический осмотр установлена Федеральным законом «О безопасности дорожного движения»¹⁵. В 2012 г. Верховный Суд РФ подтвердил законность выводов суда нижестоящей инстанции о недопустимости установления ответственности за курение в общественном транспорте в законодательстве Самарской области¹⁶.

Для подобных случаев в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 09 февраля 2012 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» специально подчеркивается, что «применению подлежат только те законы субъектов РФ, которые приняты с учетом положений статьи 1.3 КоАП РФ, определяющих предметы ведения и исключительную компетенцию Российской Федерации, а также статьи 1.3.1 КоАП РФ, определяющих предметы ведения субъектов РФ. В частности, законом субъекта Российской Федерации не может быть установлена административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных законами и другими нормативными актами Российской Федерации»¹⁷.

Значительные трудности для субъектов федерации вызывает реализуемый судами принцип правовой определенности норм. Дело в том, что Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 25 Постановления № 48 от 29 ноября 2007 г. (ред. от 9 февраля 2012 г.) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил, что, проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться

нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения¹⁸.

Данные положения полностью согласуются и с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно подчеркивал, что нарушения требований определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования не обеспечивают единообразного понимания и толкования правовых норм правоприменителями, что приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом и верховенства закона. Орган конституционного контроля исходит из того, что самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции РФ¹⁹.

Поэтому, несмотря на отсутствие в КоАП РФ четко сформулированного требования о правовой определенности законов субъектов РФ об административной ответственности, суды активно применяют его на практике. При этом решения мотивируются ссылкой на ст. 2.1 и 1.4 КоАП РФ. В частности, исходя из положений статьи 2.1 КоАП РФ правовые нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, должны содержать конкретные признаки действий (бездействия), образующих состав административного правонарушения. Следовательно, материальное основание административной ответственности должно быть конкретизировано непосредственно в законе об административных правонарушениях, а не в отсылочном акте, изданном органом государственной власти. Неопределенность законодательного регулирования ведет к нарушению закрепленного в ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ принципа равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом и снижает уровень гарантий, предусмотренных федеральным законодательством об административных правонарушениях.

С таким обоснованием было признано недействующими достаточно большое количество норм законов субъектов РФ об административной ответственности. В качестве примера можно



привести статью Закона Приморского края от 21 февраля 2007 г. «Об административных правонарушениях в Приморском крае», предусматривающую ответственность за нарушение установленного муниципальными нормативными правовыми актами порядка организации и проведения массовых мероприятий (за исключением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования). По мнению суда, законодателем Приморского края в данном случае не указано материальное основание административной ответственности, а предлагается отсылка к неназванным муниципальным нормативным правовым актам, касающимся установления порядка организации и проведения массовых мероприятий, не указаны конкретные признаки действий (бездействия), образующие состав административного правонарушения. Кроме того, названная норма предоставляла простор для административного усмотрения и установления административной ответственности, поскольку конструкция этой нормы позволяет ставить вопрос о привлечении к административной ответственности любого из участников правоотношений в сфере организации и проведения массовых мероприятий, как со стороны участников, так и со стороны организатора, за нарушение требований любых муниципальных нормативных правовых актов в указанной сфере²⁰.

В 2012 г. Верховный Суд РФ оставил без изменения решение Верховного суда Республики Хакасия, которым была признана недействующей норма Закона Республики Хакасия от 17 декабря 2008 г. № 91-ЗРХ «Об административных правонарушениях», устанавливающая административную ответственность за стоянку или парковку транспортных средств на детских площадках, газонах, участках с зелеными насаждениями, за хранение разукomплектованных (неисправных) транспортных средств в неустановленных для этих целей местах. В суде было установлено, что в Республике Хакасия не имеется закона либо иного нормативного правового акта, регламентирующего стоянку и/или парковку транспортных средств на территориях общего пользования в пределах населенных пунктов, не относящихся к дорогам. Соответственно, не принято и актов, содержащих запрет на стоянку или парковку транспортных средств, а также хранение разукomплектованных

(неисправных) транспортных средств на указанных территориях. Поскольку таких актов не предусмотрено, является неправомерным установление административной ответственности за совершение действий, указанных в законе Республики Хакасия²¹.

Сформулировать с учетом принципа определенности правовых норм составы административных правонарушений, защищающие муниципальные правила поведения, оказалось настолько сложным для субъектов федерации, что 1 октября 2012 г. Законодательное Собрание Челябинской области внесло в Государственную Думу проект закона, изменяющего положения КоАП РФ в части предметов ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях. Согласно законопроекту, предлагается предоставить право субъектам Российской Федерации передавать органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов государственные полномочия субъектов Российской Федерации по установлению административной ответственности, по определению подведомственности предусмотренных законами субъектов Российской Федерации дел об административных правонарушениях за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления и по организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, за нарушения нормативных правовых актов органов местного самоуправления²². Думается, что такой проект не решает сложившейся проблемы, а перекладывает ее на муниципальный уровень. Не следует возвращаться к многоуровневости установления составов административных правонарушений, существовавшей в советское время.

Кроме названного в законах субъектов РФ зачастую содержатся нарушения, касающиеся порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях. Например, в 2012 г. в судебном порядке был признан недействующим п. 3 ст. 16.3 Закона г. Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» от 21 ноября 2007 г. № 45, наделивший должностных лиц органов внутренних дел полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях в г. Москве²³.

В-третьих, субъекты РФ не успевают реагировать на динамичные изменения федерального законодательства об административных правонарушениях, испытывают трудности, связанные с юридической техникой.

Изначально при проведении реформы административного законодательства субъекты федерации были поставлены в достаточно сложное положение, поскольку федеральный законодатель долго не принимал КоАП РФ. Это побудило региональные органы государственной власти осуществлять опережающее регулирование в сфере административной ответственности, а затем приводить его в соответствие с КоАП РФ. Не все субъекты РФ успешно справились с задачей обновления своего законодательства к 1 июля 2002 г. как это предусмотрено ст. 8 Федерального закона от 30 декабря 2001 г. «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»²⁴. Например, в Свердловской области такой закон принят только 14 июня 2005 г. Это значит, что из-за правового вакуума миллионы правонарушителей остались безнаказанными.²⁵

Дальнейшие многократные изменения КоАП РФ и пробелы в смежном федеральном законодательстве сказались на недостаточно продуманном статусе административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, рассматривающих дела об административных правонарушениях по законодательству субъектов РФ. Изменившийся статус полиции поставил дискуссионные вопросы об участии органов внутренних дел в рассмотрении дел об административных правонарушениях в субъектах РФ.

В практике законодательства субъектов РФ имеются примеры отсутствия внимания к правилам юридической техники. Так, в Законе Алтайского края от 10 июня 2002 г. № 46-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»²⁶ в период с 2002 по 2011 г. существовала статья, предусматривающая ответственность за «содержание домашних животных (кроме собак и кошек) и птиц, пушных и хищных животных в многоквартирных жилых домах»²⁷. Можно догадываться, что законодатель Алтайского края стремился оградить жителей от запаха, шума и опасности, исходящих от некоторых





видов домашних животных. Однако из вышеуказанной формулировки следовало, что человек, содержащий в квартире, например, хомячка являлся правонарушителем.

М.Я. Масленников в одной из своих статей ставит вопрос о соотношении норм Закона Смоленской области от 19 июня 2003 г., которые, с одной стороны, требуют составления протокола именно по форме, установленной этим законом, а с другой стороны, говорят о рекомендательном характере формы протокола. Также автор считает не совсем логичным наделение правом составлять протоколы об административных правонарушениях председателя Законодательного Собрания Челябинской области и губернатора Челябинской области²⁸.

В целом нужно отметить, что на сегодняшний день вопрос о разграничении предметов ведения в области законодательства об административной ответственности не решен. Безусловно, позитивным следует считать появление в 2009 г. ст. 1.3.1 КоАП РФ, раскрывающей предметы ведения субъектов РФ в рассматриваемой сфере. Однако очевидно, что в эту статью еще будут вноситься изменения, связанные с необходимостью нахождения баланса между федеральным и региональным законодательством об административной ответственности. Требуется проведение унификации административной ответственности за правонарушения, характерные для всей территории России и не связанные с региональной спецификой. В то же время необходимо четко очертить границы возможного прототворчества субъектов РФ в области административной ответственности, чтобы защитить от нарушения правовые предписания, которые субъекты федерации принимают в рамках своих полномочий. Практика правоприменения должна показать правильные направления совершенствования процедур привлечения к административной ответственности по региональному законодательству. При этом думается, что весьма уместной была бы какая-то федеральная концепция проводимого реформирования и модельный закон об административной ответственности для субъектов РФ, чтобы регионы не оставались крайними в решении обозначенной проблемы.

¹ Кодекс РФ об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30

декабря 2001 г. (ред. от 23 февраля 2013 г.) № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 декабря; 2013. 26 февраля.

² Ст. 2-6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях: Закон РСФСР от 20 июня 1984 г. // Свод законов РСФСР. Т. 8. С. 401.

³ Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (ред. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря; 2009. 21 января.

⁴ По запросу Законодательного Собрания Нижегородской области о проверке конституционности части первой статьи 6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях: Определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-О // Российская газета. 1998. 9 декабря.

⁵ Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002. С. 67.

⁶ Шергин А.П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 62.

⁷ Россинский Б.В. О разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области укрепления административной ответственности // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 6.

⁸ Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование совместного ведения России и ее субъектов: понятие и предмет / под ред. В.М. Манохина // СПС «Консультант Плюс». 2010.

⁹ Должиков А.В. Конституционная отсылка к закону и разграничение законодательных полномочий в сфере основных прав // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2009. № 4. С. 29-30.

¹⁰ Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края: Закон Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС (ред. от 05 декабря 2012 г.) // Алтайская правда. 2002. 26 июля; Об административной ответственности в Кировской области: Закон Кировской области от 4 декабря 2007 г. № 200-ЗО (ред. от 21 февраля 2013 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsko.ru/documents/docs/laws.php?ID=2624>.

¹¹ Рогачева (Захарова) О.С. Разграничение предметов ведения и полномочий как условие эффективности норм об административной ответственности // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 28-33.

¹² Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края: Закон Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС (ред. от 05 декабря 2012 г.) // Алтайская правда. 2002. 26 июля; Об административной ответственности в Кировской области: Закон Кировской области от 4 декабря 2007 г. № 200ЗО (ред. от 21 февраля 2013 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsko.ru/documents/docs/laws.php?ID=2624>.

¹³ Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 28 июля 2012 г.) // Российская газета. 2007. 6 октября.

¹⁴ Определение Верховного Суда РФ от 22 августа 2007 г. № 47-ГО7-17 // СПС «Консультант Плюс».

¹⁵ Определение Верховного Суда РФ от 12 ноября 2008 г. № 51-ГО8-29 // СПС «Консультант Плюс».

¹⁶ Определение Верховного Суда РФ от 24 октября 2012 г. № 46-АПГ12-14 // СПС «Консультант Плюс».

¹⁷ Российская газета. 2005. 19 апреля.

¹⁸ Российская газета. 2007. 8 декабря.

¹⁹ По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П // Российская газета. 2004. 25 июля.

²⁰ Определение Верховного Суда РФ от 26 декабря 2012 г. № 56-АПГ12-18 // СПС «Консультант Плюс».

²¹ Определение Верховного Суда РФ от 22 августа 2012 г. № 55-АПГ12-4 // СПС «Консультант Плюс».

²² Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в ст. 1.3.1. КоАП РФ и ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» // СПС «Консультант Плюс».

²³ Определение Верховного Суда РФ от 29 августа 2012 г. № 5-АПГ12-21 // СПС «Консультант Плюс».

²⁴ Российская газета. 2001. 31 декабря.

²⁵ Масленников М.Я. О легитимности некоторых положений в региональных законах об административной ответственности // Административный процесс: теория и практика / отв. ред. А.С. Дугенец. М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. С. 233-245.

²⁶ Алтайская правда. 2002. 26 июля.

²⁷ О внесении изменений в закон Алтайского края «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»: Закон Алтайского края от 10 мая 2011 г. № 48-ЗС // Алтайская правда. 2011. 17 мая.

²⁸ Масленников М.Я. Указ. соч. С. 233-245.



Наталья Алексеевна Сапронова, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин и прав человека Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук



В статье рассматриваются правовая основа и деятельность органов образования по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Выявляются особенности общесоциального предупреждения преступности несовершеннолетних в деятельности образовательных учреждений в сельской местности.

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ВОСПИТАНИЯ

Преступность несовершеннолетних представляет не только насущную государственную и общественную проблему, но и стратегическую угрозу безопасности России в будущем. Составляя чуть меньше одной десятой части всех криминальных проявлений в стране, преступность несовершеннолетних демонстрирует наличие негативных тенденций в статистической и социально-криминологической характеристиках, совокупность которых усугубляет комплекс неблагоприятных социальных последствий, что в условиях существующих в настоящее время мер противодействия позволяет рассматривать ее в качестве одной из важнейших социально-правовых проблем российского общества.

В соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» органы управления образованием являются одним из субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Федеральный закон «Об образовании»¹ систему образования в Российской Федерации определяет как совокупность взаимодействующих преемственных образовательных программ различных уровня и направленности, федеральных государственных образовательных стан-

дартов и федеральных государственных требований; сети реализующих их образовательных учреждений и научных организаций; органов, осуществляющих управление в сфере образования, и подведомственных им учреждений и организаций; объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования.

Под образованием в законе понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Основные общеобразовательные программы направлены на решение задач формирования общей культуры личности, адаптации личности к жизни в обществе, на создание основы для осознанного выбора и освоения профессиональных образовательных программ.

Вместе с тем, Федеральный закон² «Об образовании в Российской Федерации», вступающий в силу с 01.09.2013 г., под образованием понимает единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность

приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и/или профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов. Под воспитанием понимается деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства.

Анализ компетенции органов образования и стоящих перед ними задач, закрепленных в законодательстве РФ, позволяет утверждать, что именно эти органы являются ведущими государственными органами в области воспитания подрастающего поколения.

Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³ в ст.14 определяет основные направления деятельности образовательных учреждений по предупреждению преступности несовершеннолетних. В частности, общеобразовательные учреждения общего образования, образователь-





ные учреждения начального профессионального, среднего профессионального образования и другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс, оказывают социально-психологическую и педагогическую помощь несовершеннолетним с ограниченными возможностями здоровья и/или отклонениями в поведении либо несовершеннолетним, имеющим проблемы в обучении; выявляют несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных учреждениях, принимают меры по их воспитанию и получению ими общего образования; выявляют семьи, находящиеся в социально опасном положении, и оказывают им помощь в обучении и воспитании детей; обеспечивают организацию в образовательных учреждениях общедоступных спортивных секций, технических и иных кружков, клубов и привлечение к участию в них несовершеннолетних; осуществляют меры по реализации программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних.

Таким образом, деятельность по предупреждению преступности несовершеннолетних осуществляется образовательными учреждениями как в процессе реализации задач по обучению и воспитанию, так и в процессе реализации специальной задачи, направленной непосредственно на предупреждение преступлений несовершеннолетних.

В зависимости от целевого назначения необходимо различать общесоциальные и специально-криминологические меры предупреждения преступности.

Общесоциальные меры предупреждения преступности направлены на улучшение условий жизнедеятельности людей, разрешение противоречий в экономике, социальной жизни, нравственно-духовной сфере и т. д., т. е. направлены на решение политических, управленческих и других задач, не связанных с предупреждением преступности. Реализация

государственными органами, обществом, гражданами задач общесоциального характера создает условия для успешной реализации мер, непосредственно воздействующих на преступность. Таким образом, при реализации общесоциальных мер наряду с основными общесоциальными задачами решаются задачи предупреждения преступности.

Специально-криминологическое предупреждение преступности – это совокупность мер, специально направленных на устранение причин преступности или конкретных преступных проявлений⁴. С позиций предупреждения преступности среди несовершеннолетних содержание специально-криминологического предупреждения образуют меры, специально направленные на устранение конкретных причин и условий, способствующих совершению преступлений несовершеннолетними.

Специально-криминологическое предупреждение, в отличие от общего, имеет целенаправленный характер на недопущение преступлений, а его меры дополняют и конкретизируют общие.

Мы считаем, что такое понимание предупреждения преступности и ее рассмотрение на общесоциальном и специально-криминологическом уровнях относится и к преступности несовершеннолетних, которые в силу возраста оказываются более восприимчивыми к мерам предупредительного воздействия.

Предупреждение преступности несовершеннолетних в целом, и в сельской местности в частности, не может быть эффективным без решения проблем в сфере образования и культуры. Давно установлена зависимость между образовательным и культурным уровнем людей, их воспитанностью и риском совершения преступлений. Несовершеннолетние не являются исключением. Образование в настоящее время становится важнейшим условием жизненной успешности человека. Важное место в социальной системе села играет школа, являясь не только образовательным, но и социальным и культурным центром.

Кроме того, в связи с проведением государством политики по улучшению демографической ситуации в стране и в Алтайском крае в частности, уже сегодня наблюдается дефицит дошкольных учреждений в сельской местности. Следовательно, нужно не закрывать, а открывать школы и детские дошкольные учреждения в сельской местности. Это очень важно и потому, что школа в сельской местности является не только образовательным и культурным центром села, но и центром дистанционного обучения и спортивного оздоровления жителей села.

Учитывая отсутствие учреждений досуга, спортивные залы и секции, компьютерные классы в сельских школах должны быть доступны всем жителям села, в том числе в будние и выходные дни. В последние годы активно реализуется внедрение современных образовательных технологий в Алтайском крае, особенно в сельских школах, где доступ к сетевым ресурсам – единственное средство существенно расширить образовательное пространство. Число персональных компьютеров, используемых в учебных целях в сельской местности, составляет 49,2% от их общего количества в общеобразовательных учреждениях края. В среднем, на одну школу в сельской местности приходится 4 персональных компьютера. Доступ к сети Интернет осуществляется в 54,7% школ из числа всех общеобразовательных учреждений сельской местности. К сожалению, только 8,2% сельских библиотек имеют компьютеры. Образовательное учреждение, оснащенное компьютерной техникой, имеющее выход в Интернет, может стать информационно-развивающей средой в сельском сообществе. Представляется, что развитие образовательных учреждений в сельской местности, их открытость для всех жителей села напрямую связаны с оздоровлением обстановки в сельской местности, в том числе со снижением преступности несовершеннолетних.

Чтобы сельская школа могла эффективно выполнять возложенные на нее задачи, в том числе и успеш-



ную социализацию детей, образование должно стать одним из первоочередных объектов инвестиций. Считаем, что программы социального развития села должны предусматривать дополнительные инвестиции на выполнение расширенных социально-педагогических функций сельской школы как на федеральном, так и на региональном уровнях⁵. Именно с направленностью экономики на образование сельскую школу можно рассматривать как фактор социально-психологического, воспитательного воздействия на сельских жителей, что в целом будет способствовать снижению преступности несовершеннолетних.

Безусловно, что в современных условиях развития российского общества нужно проводить работу, направленную на совершенствование процесса воспитания. Изменение нравственного уровня несовершеннолетних в настоящее время предполагает переосмысление существующей системы воспитания как на уровне общества в целом, так и на уровне отдельного образовательного учреждения. В этой связи организация взаимодействия сельской образовательной школы со всеми учреждениями и институтами села (семьей и сельским сообществом, учреждениями культуры, здравоохранения, спорта, досуга, предприятиями и т. п.) имеет важное значение.

Воспитательный потенциал сельской школы как единственного образовательного учреждения на селе, включающего основную часть интеллигенции села, позволяет рассматривать школу в качестве инициатора по созданию проектов социально-культурного и духовно-нравственного развития села. Социокультурная близость сельского учительства к сельской среде, тесная связь школьных учителей с населением села, с их бытом, образом жизни, сопричастность общественным потребностям создают условия эффективного воздействия школы на позицию сельских жителей, деятельность муниципальных органов, руководителей различных организаций для совместного участия в решении

вопросов развития села, улучшения социальных условий жизни на селе, развития социальных инициатив граждан. Образовательное учреждение, включая в жизнь несовершеннолетнего заботы и проблемы ближайшего окружения, оказывает тем самым влияние на процесс социализации не только тех, кто учится в образовательном учреждении, но и других несовершеннолетних, проживающих на селе. Вместе с тем, особая воспитательная роль сельской школы определяется и авторитетом учителя на селе, который значительно выше, чем в городе. Учитывая большой общественный потенциал сельского учительства, школа может выполнять культурно-просветительскую функцию посредством просвещения сельского населения по вопросам воспитания и образования, культуры.

Таким образом, взаимодействие школы со всеми учреждениями и институтами села должно быть направлено на создание эффективного воспитательного пространства и являться важным элементом общесоциального предупреждения преступности несовершеннолетних в сельской местности. Результативность этой деятельности во многом зависит от того, насколько будет достигнуто взаимодействие школы, семьи, ученических коллективов и других учреждений села. Представляется, что основные ресурсы повышения эффективности общесоциального предупреждения преступности несовершеннолетних в сельской местности заложены именно в сотрудничестве школы со всеми структурами на селе. Считаем, что в центре общесоциального предупреждения преступности несовершеннолетних в сельской местности должна быть школа.

Организация деятельности педагогов базовых (опорных) школ⁶ по предупреждению преступлений несовершеннолетних с той категорией детей, которых привозят на школьных автобусах их близлежащих сел, в значительной мере затруднена по сравнению с теми детьми, которые проживают в сельских населенных пунктах, где расположена базовая школа. Считаем, что организация

воспитательной работы с несовершеннолетними, проживающими в сельских поселениях, не имеющих образовательных учреждений, должна осуществляться и за пределами школы, т. е. по месту жительства несовершеннолетних. В этой связи считаем, что для осуществления предупреждения преступности несовершеннолетних в сельских населенных пунктах, где отсутствуют школы, необходимо привлечение к воспитательно-профилактической работе с детьми специалистов, среди которых должны быть учителя, социальные педагоги и психологи. Указанные специалисты при осуществлении этой деятельности в сельской местности должны систематически организовывать и влиять на формирование и развитие позитивных связей несовершеннолетних, изучать существующие связи несовершеннолетних, применять коллективные формы организации деятельности детей. И, что очень важно, привлечение родителей несовершеннолетних к осуществлению воспитательно-профилактической деятельности позволит достичь желаемых результатов по снижению преступности несовершеннолетних в сельской местности.

Представляется, что закрепление специалистов непосредственно по месту жительства несовершеннолетних для организации воспитательно-профилактического процесса с ними в сельских поселениях будет способствовать снижению преступности несовершеннолетних в сельской местности.

Важной составляющей профилактики преступности несовершеннолетних в сельской местности является управление сферой общения несовершеннолетних. Значительное влияние на жизнь человека оказывает окружающая среда, являясь главным фактором его воспитания, индивидуального развития, обучения, образования, социальной защиты. Сельская среда связана с хозяйственными, культурными, трудовыми традициями народов, проживающих в селе. Основными характеристиками сельской среды являются преобладание неформальных социальных отноше-





ний, многообразии форм общения ребенка со взрослыми и другими подростками на селе. Общение сельского жителя ограничено, как правило, численностью населения, но в то же время тесные контакты жителей села дают широкие возможности для вовлечения несовершеннолетних в трудовую, общественную, культурную жизнь села.

В возрастной и педагогической психологии неоднократно отмечалось, что для несовершеннолетних большую значимость представляют интимные формы дружеского общения⁷. Следовательно, крайне важно создавать условия для этого. По мнению некоторых исследователей, наиболее приемлемыми формами для организации этого процесса являются специальные кафе, клубы, бары и т. д.⁸.

Безусловно, для изменения содержательной стороны общения несовершеннолетних возможны и такие формы работы. Однако их создание и функционирование в сельской местности представляется экономически невыгодным для любых инициативных групп и предприятий. Это связано, в первую очередь, с большим количеством несовершеннолетних, проживающих в сельских семьях с низкими доходами.

Считаем, что в условиях недостаточно развитой сети учреждений дополнительного образования, учреждений культуры и досуга несовершеннолетних в сельской местности важным является взаимодействие всех заинтересованных субъектов по организации совместной деятельности, направленной на расширение форм организованного досуга, трудового воспитания несовершеннолетних.

Одной из форм такого взаимодействия является, например, формирование ученических производственных бригад. Сотрудничество осуществляется через совместную деятельность, в процессе которой у несовершеннолетних формируется позитивное отношение к труду как важнейшей социальной ценности. В процессе совместной деятельности у несовершеннолетних появляются

возможности самоутверждения, они приобретают основные умения и навыки деятельности и общения, несовершеннолетние включаются в коллектив, где хороший работник является образцом для подражания. И что немаловажно, улучшаются материальные возможности несовершеннолетнего и его семьи. Таким образом, социально-педагогическая работа школы с несовершеннолетними, их семьями и другими институтами села будет способствовать предупреждению преступности несовершеннолетних.

Одним из важнейших направлений общесоциальных мер по предупреждению преступности несовершеннолетних являются меры, направленные на формирование определенного уровня культуры несовершеннолетних, что крайне важно для оздоровления среды социализации подростков. В современных условиях расширяется информационная среда сельского жителя, его коммуникация. Следовательно, родители, учителя и другие лица, осуществляющие воспитательный процесс, широко используя новые каналы влияния могут эффективнее воздействовать на личность несовершеннолетнего, передавать лучшие образцы поведения, успешно преодолевать действия некоторых отрицательных факторов ближайшего окружения. Особое значение приобретают литература, газеты, музеи, театры, интернет, телевидение, в которых бы утверждались человечность, доброты, уважение, патриотизм. Увеличение высокохудожественных и научно-познавательных фильмов для детей и подростков, включение данных программ для просмотра в дневное (некоторые познавательные передачи идут, зачастую, после 23.00 часов) время, способствовало бы формированию у несовершеннолетних познавательных интересов и культуры в целом. Транслируемые передачи и фильмы должны быть не только интересны детям, но и формировать навыки правомерного поведения в различных, даже самых сложных ситуациях. Рост культуры сельских несовершеннолетних, игра-

ющий большую роль в обеспечении общественного порядка и преодолении антиобщественных проявлений несовершеннолетних на селе, обеспечивается расширением и укреплением материальной базы учреждений дополнительного образования в сельской местности, военно-патриотических и спортивных клубов, что необходимо не только предусматривать в программах социально-экономического развития села, но и финансировать.

Таким образом, оптимизация системы предупреждения преступности несовершеннолетних вообще и в сельской местности в частности обуславливает необходимость смещения акцентов предупреждения в сторону защиты прав несовершеннолетних, укрепления системы субъектов предупреждения преступности несовершеннолетних за счет увеличения участия местных общественных объединений и формирований, других общественных институтов и иных субъектов, прежде всего образовательных учреждений.

¹ Об образовании: Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 // Российская газета. 1992. 3 июля.

² Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

³ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24 июня 1999 № 120-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

⁴ Долгова А.И., Коробейников Б.В., Кудрявцев В.Н., Панкратов В.В. Понятия советской криминологии. М., 1985. С. 76.

⁵ В краевой целевой программе «Социальное развитие села до 2012 года» на реализацию мероприятий по развитию сети образовательных учреждений в сельской местности на период 2003 - 2009 гг. не заложено финансирование как из средств федерального, так и краевого и местных бюджетов.

⁶ Базовая (опорная) школа, расположена от сельских поселений на расстоянии, не превышающем 30 км.

⁷ Хрестоматия по возрастной и педагогической психологии. М., 1981.

⁸ Дмитриева О. Человек при развлечении или серьезный разговор о проблемах молодежного досуга // Комсомольская правда. 1998. 7 дек.





Екатерина Юрьевна Коваленко, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин и прав человека Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук

В статье рассмотрены вопросы контроля в сфере деятельности финансовых организаций и защиты прав клиентов. По итогам исследования сформулирован вывод, согласно которому в комплекс мер, обеспечивающих интересы участников рынка финансовых услуг, следует включить: 1) меры защиты прав и законных интересов, предусмотренные различными отраслями права, включая систему государственного контроля и надзора за деятельностью финансовых организаций; 2) совокупность гражданско-правовых средств, посредством которых субъекты могут добиться желаемых правовых результатов в процессе осуществления своих субъективных прав и исполнения субъективных обязанностей. В этот комплекс правовых средств могут входить как меры защиты, в том числе меры ответственности, так и иные способы, например, оперативные санкции, способы обеспечения исполнения обязательств, а также организация исполнения договорного обязательства и некоторые самостоятельные виды обязательств, имеющие своим содержанием обеспечение интересов кредитора по другим обязательствам.

КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ЗАЩИТА ПРАВ КЛИЕНТОВ

К числу субъектов, осуществляющих свою деятельность на рынке финансовых услуг, относятся банки, небанковские кредитные организации, входящие в банковскую систему Российской Федерации, и кредитные организации, не входящие в банковскую систему России.

«За последние 30 лет мировые финансовые рынки коренным образом изменились; они стали гораздо более сложными, диверсифицированными и рискованными. Развитие финансового сектора способствует экономическому росту, а его доля в экономике развитых стран выросла в разы. Финансовый сектор генерирует сбережения, которые, в свою очередь, преобразуются в инвестиции в реальный сектор экономики. Развитие финансового сектора крайне важно для развивающихся стран, так как денежные средства становятся доступнее, что весьма эффективно способствует борьбе с бедностью. В проведенном ООН исследовании отмечается, что сильный финансовый сектор с финансово устойчивыми банками, развитым рынком ценных бумаг, утвердившимися на рынке страховыми компаниями, а также разнообразными другими финансовыми посредниками стимулирует экономический рост. Одним из следствий произошедших изменений является большая вовлеченность обычных гра-

ждан в финансовую сферу. Если в начале XX в. самыми распространенными финансовыми услугами для населения были банковские вклады, в меньшей степени – кредиты и страховые продукты, то к началу нынешнего века граждане развитых стран активно приобретают предлагаемые им финансовыми организациями инвестиционные продукты, позволяющие сохранить и приумножить накопления, новые страховые продукты, например страхование жизни, берут ипотечные кредиты и т. д. Граждане, или в принятой сегодня терминологии розничные клиенты финансовых организаций, представляют собой большую и влиятельную группу клиентов, от действий которой зачастую зависит благосостояние как конкретной финансовой организации, так и финансовой системы в целом. Розничные клиенты финансовых организаций существенно отличаются от профессионалов, действующих на финансовых рынках. Эти различия обуславливают необходимость специального подхода к регулированию розничных финансовых услуг и деятельности организаций, их предоставляющих»¹.

В качестве одной из приоритетных тенденций развития правового регулирования в сфере защиты прав участников отношений в финансовом секторе

можно выделить разработку специальных мер и механизмов, направленных на защиту слабой стороны данных отношений – клиентов финансовых организаций, в особенности обычных граждан.

Несомненно, что работающие на финансовых рынках компании – узкие профессионалы, предоставляющие финансовые услуги, в том числе по привлечению и размещению денежных средств на систематической основе, и обычным гражданам трудно понять, с чем они имеют дело. Клиенты таких организаций очевидно являются слабой стороной возникшего между ними правоотношения.

Клиенты финансовых организаций не в состоянии оценить все риски, сопряженные с той или иной финансовой услугой, и не могут предсказать сохранятся ли сделанные ими вложения, будут ли такие вложения приносить доход или нет; клиент не может оценить в момент заключения договора, насколько данная финансовая организация устойчива; клиенты могут взаимодействовать с финансовыми организациями только на условиях, предложенных последними, присоединяясь к предложенному договору в целом и не имея возможности влиять на формирование условий заключаемого договора. Поэтому финансовые организации как более сильная сторона





отношений навязывают выработанные ими условия договоров. При этом клиенты часто не могут оценить различные неблагоприятные условия договоров.

«Одним из основных способов решения проблем розничных клиентов», – как справедливо отмечается в юридической литературе, – «является надлежащее правовое регулирование. Законодательство многих стран предписывает финансовым организациям раскрывать в доступной потребителю форме информацию о рисках, связанных с приобретением клиентами предлагаемого продукта, о возможных выгодах и потерях, которые могут быть вызваны приобретением данного продукта. Именно правовое регулирование может в какой-то степени компенсировать асимметрию, существующую на рынках между розничными клиентами и финансовыми организациями. Например, в большинстве европейских стран приняты законы, запрещающие навязывать невыгодные клиентам условия. Кроме того, надзорные органы ограничивают и пытаются контролировать те риски, которые принимают на себя финансовые организации, чтобы предотвратить случаи их несостоятельности. Наличие надзорного органа избавляет клиентов финансовых организаций от необходимости беспокоиться о финансовом состоянии организации, тем более что контроль ее финансового состояния они в любом случае осуществлять не в состоянии»².

Как уже отмечалось, на рынке финансовых услуг осуществляют деятельность различные кредитные организации, в том числе организации третьего сектора финансовых услуг, не входящие в банковскую систему России, к числу которых можно отнести кредитные потребительские кооперативы.

Кредитные потребительские кооперативы осуществляют свою деятельность в секторе микрофинансирования и специализируются на предоставлении займов и иных финансовых услуг незначительного размера определенным группам клиентов и не входят в банковскую систему РФ. Успешность деятельности кредитных потребительских кооперативов граждан обусловлена тем, что она основана на иных принципах, чем деятельность банков. В частности, деятельность кредитных потребительских кооперативов граждан не связана с повышенными экономическими рисками,

кредитные потребительские кооперативы граждан в процессе своей деятельности несут меньше издержек, что делает заемные ресурсы более дешевыми, а следовательно, доступными.

С августа 2001 г. по август 2009 г. деятельность таких кооперативов регулировалась Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 117-ФЗ «О кредитных потребительских кооперативах граждан», и уже начала складываться практика применения этого Закона. Однако в августе 2009 г. указанный Закон был отменен Федеральным законом от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»³ (далее – Закон о кредитной кооперации). Изменения касаются прежде всего структуры кредитной кооперации: создание кредитных кооперативов второго уровня (кооперативов, членами которых являются исключительно кредитные кооперативы) и саморегулируемых организаций, формирующих гарантийные компенсационные фонды для расчетов с пайщиками кооперативов при недостаточности у них средств.

Саморегулируемые организации осуществляют профессиональный контроль деятельности своих членов, следя за честным, добросовестным поведением своих членов на рынке, надлежащим раскрытием информации, исключением конфликта интересов, соблюдением кодексов профессиональной этики.

Можно выделить два направления деятельности саморегулируемых организаций третьего сектора: профессиональный контроль деятельности своих членов путем создания правил профессиональной деятельности и установления ответственности за их несоблюдение; защита интересов клиентов своих членов в случае невыполнения своих обязательств или нарушения правил профессиональной деятельности финансовой организацией.

Что касается надзорного органа третьего сектора финансовых услуг, то в качестве такового выступает Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России). Это не Центральный банк РФ (ЦБ РФ), о ФСФР России нет упоминания в Конституции РФ и нет специального закона, регулирующего деятельность ФСФР России, однако она, как и ЦБ РФ, обладает нормотворческими функциями. ФСФР России не только

контролирует выполнение правил, но и сама создает многие из них.

Рассмотрим те средства воздействия, которые имеются у ФСФР России в отношении поднадзорных ей субъектов.

Прежде всего, ФСФР России для всех финансовых организаций третьего сектора является лицензирующим органом, она выдает лицензии, проводит проверки выполнения лицензионных требований, многие из которых сама же и устанавливает, приостанавливает и аннулирует лицензии. ФСФР России реагирует на выявленные нарушения, направляя предписания об их устранении.

Как справедливо отмечалось в литературе, «в области защиты прав клиентов финансовых организаций деятельность ФСФР России довольно эффективна, когда речь идет о раскрытии информации, соблюдении требований финансовой устойчивости. Она эффективна там, где речь идет о нарушении финансовыми организациями установленных правил «рыночной дисциплины». Но в отношении таких, например, вопросов, как борьба с «несправедливыми оговорками» в договорах, другого недобросовестного использования финансовыми организациями своего более выигрышного положения на рынке, ФСФР России не обладает необходимыми инструментами. У Службы нет средств воздействия в случае законного, но недобросовестного поведения финансовых посредников третьего сектора»⁴.

Среди мер надлежащей защиты клиентов финансовых организаций от недобросовестного поведения финансовой организации, как слабой стороны обязательственного правоотношения, можно выделить следующие меры гражданско-правового обеспечения интересов:

1) обязанность финансовых организаций предоставлять необходимую для клиента информацию, указав перечень сведений, имеющих специфический характер относительно предоставляемых финансовых услуг;

2) договоры, разрабатываемые финансовыми организациями, должны содержать ясные и понятные условия, особенно те, которые могут повлечь для клиента неблагоприятные последствия, при этом для финансовой организации необходимо предусмотреть обязанность сообщать эти сведения клиенту при заключении договора;



3) включить в специальное законодательство нормы об ответственности финансовой организации и дополнительные санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение договорных обязательств.

Рассмотрим некоторые из названных мер подробнее. Так как клиент финансовой организации вступает с ней в договорные отношения путем присоединения к разработанному договору, то следует остановиться и на особенностях договора присоединения и тех средствах защиты клиента как слабой стороны возникшего между сторонами обязательственного правоотношения. Договором присоединения, в соответствии с п. 1 ст. 428 ГК РФ, признается договор, условия которого определены одной из сторон в формулярах или иных стандартных формах и могут быть приняты другой стороной не иначе как путем присоединения к предложенному договору в целом.

Договоры присоединения в настоящее время получили большое распространение. Заключение договора путем присоединения практически решает несколько задач.

Во-первых, решается проблема облегчения самого процесса заключения договора. Присоединившаяся сторона должна ознакомиться с готовой «формой» и при согласии с ее содержанием в целом должна просто подписать данный договор. Это значительно экономит время, отводимое обычно на разработку условий договора, их согласование обеими сторонами и техническое оформление достигнутой договоренности.

Во-вторых, заключение договора путем присоединения к уже разработанному одной стороной условиям решает также проблему, связанную с возможной некомпетентностью присоединяющейся стороны. При этом, несомненно, важно разработчику условий договора проявлять добросовестность и учитывать интересы присоединяющейся стороны.

Присоединившаяся сторона может при заключении только одобрить предложенные ей условия в целом. Отличие положения разработчика от положения присоединившейся стороны состоит в невозможности вмешательства присоединяющейся стороны в процесс определения условий договора, это означает, что присоединяющаяся сторона бессильна в попытках защиты

собственных интересов в заключаемом договоре путем определения выгодных для себя условий. Ее положение в договоре зависит прежде всего от добросовестности стороны-разработчика и от условий, предусмотренных в законодательстве для договоров определенного содержания.

Условия договора присоединения, выраженные в формулярах или иных стандартных формах, могут быть, во-первых, определены самостоятельно стороной-разработчиком, во-вторых, в случаях, предусмотренных законодательством, эта сторона должна будет взять за основу условия типового договора и, в-третьих, должны будут учтены условия, вытекающие из требований законодательства для договоров данного содержания.

Присоединяющаяся сторона в рассматриваемом договоре лишена инициативы и свободы в определении условий, у нее есть только относительная свобода выбора определенного контрагента и инициатива по вступлению с ним в договорные отношения или по отказу от такого договора.

При заключении договора присоединения, как было отмечено выше, объективно определяется неравенство позиций сторон. Как верно отмечено М.И. Брагинским, «одна из сторон занимает заведомо более сильную по отношению к другой позицию»⁵.

При установлении условий договора одной стороной необходимы гарантии защиты интересов другой стороны. Поэтому законодательно предусмотрены случаи возможного расторжения договора по инициативе присоединившейся стороны. Согласно п. 2 ст. 428 ГК РФ присоединившаяся к договору сторона вправе требовать расторжения или изменения договора, если договор присоединения хотя и не противоречит закону и иным правовым актам, но лишает эту сторону прав, обычно предоставляемых по договорам такого вида, исключает или ограничивает ответственность другой стороны за нарушение обязательств либо содержит другие явно обременительные для присоединившейся стороны условия, которые она, исходя из своих разумно понимаемых интересов, не приняла бы при участии в определении условий договора.

Другой вариант решения этого вопроса закреплен законодательством в п.

3 ст. 428 ГК РФ в отношении присоединившейся стороны, являющейся предпринимателем. Если присоединившаяся сторона заключила договор в целях осуществления своей предпринимательской деятельности и знала или должна была знать условия договора, то одностороннее расторжение при наличии обременительных условий не допускается.

То есть законодательно проведено различие между обычными клиентами и клиентами-предпринимателями. Простой клиент по неопытности и при отсутствии навыков заключения договоров не всегда может оценить условия договора в момент подписания, а предприниматель это делать должен, обязан в силу своей деятельности.

Расторжение договора возможно при отсутствии оснований признания данного договора-сделки недействительной по общим, предусмотренным гражданским законодательством основаниям со всеми вытекающими последствиями. Основанием расторжения договора может быть нарушение интересов присоединившейся стороны при соблюдении условий действительности договора, в том числе при непротиворечии его содержания законодательству.

Таким образом, гарантия защиты интересов присоединившейся стороны состоит в предусмотренной для нее возможности одностороннего расторжения договора.

Следующее, на что надо обратить внимание, это особенности гражданско-правовой ответственности финансовой организации. Несомненно, что гражданско-правовая ответственность финансовой организации в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения договорного обязательства занимает особое место в системе защиты слабой стороны – клиента.

Заключаемые кредитным кооперативом договоры о привлечении денежных средств являются гражданско-правовыми обязательствами, за неисполнением либо ненадлежащим исполнением которых кредитный кооператив как сторона договора несет ответственность, предусмотренную гражданским законодательством, т. е. гражданско-правовую ответственность.

Наиболее оптимально выражает сущность гражданско-правовой ответственности следующее определение: «Под ответственностью понимается





предусмотренное законодательством или договором имущественное взыскание или имущественное обременение, применяемое к субъекту гражданского правоотношения, нарушившему возложенные на него обязанности, и компенсирующее имущественные потери управомоченного лица, вызванные нарушением»⁶.

Особенностью гражданско-правовой ответственности является ее имущественный характер, а наиболее важной функцией – компенсационная. Главное в гражданско-правовой ответственности – это восстановление нарушенных прав, а не наказание, как в других отраслях права. А при восстановлении прав главное – это получить компенсацию.

Изучение норм гл. 42 ГК РФ и судебной практики позволяет говорить о следующих случаях ответственности заемщика, в качестве которого выступает финансовая организация по договорам займа за неисполнение и ненадлежащее исполнение своих обязанностей:

- ответственность за невозвращение заемных средств в срок, установленный законом или договором;
- ответственность за неуплату процентов, установленных договором займа;
- ответственность за невыполнение обязанностей по обеспечению возврата суммы займа, утрату обеспечения или ухудшение его условий по обстоятельствам, за которые заимодавец не отвечает;
- ответственность за нарушение заемщиком срока, установленного для возврата очередной части займа, если договором предусмотрено его возвращение по частям (в рассрочку);
- ответственность за невыполнение условия договора о целевом использовании суммы займа либо за непредоставление возможности контролировать расходование заемных средств.

Примером наиболее часто предъявляемых требований к финансовой организации третьего сектора, а в данном случае – к кредитному кооперативу за неисполнение своих обязательств по договору займа является следующее дело.

«...Общество с ограниченной ответственностью «Тригон-2» (далее – Общество) обратилось в Арбитражный суд Новгородской области к потребительскому кооперативу взаимного кредитования «Взаимность» (далее – Кооператив) с иском (с учетом уточнения требований) о взыскании 2 818 865 руб. задолженности и процентов по договору от 10.02.2009 № 377 о передаче личных сбережений пайщика (далее – Договор), а также процентов за пользование чужими денежными средствами с 13.05.2009 по день фактической уплаты задолженности.

Как следует из материалов дела, Кооператив и Общество (пайщик) заключили Договор о передаче 2 777 207 руб. личных сбережений пайщика в Кооператив путем взноса наличными в кассу Кооператива для использования в соответствии с его уставными целями на срок до 10.03.2010. По условиям Договора Кооператив обязался вернуть пайщику сумму личных сбережений вместе со всеми компенсационными выплатами (процентами), полученными в результате использования этих сбережений, исходя из ставки 10,4% годовых, а при досрочном истребовании суммы личных сбережений – начислить проценты исходя из ставки 6% годовых по день возврата денежных средств (пункты 1.5, 1.7, 1.11 Договора).

Суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что договор о передаче членом кооператива своих личных сбережений кредитному потребителю кооперативу по своей правовой природе является договором займа, и применил к правоотношениям сторон положения статей 807, 809, 810 и 811 ГК РФ...»⁷.

Вместе с тем, требования граждан по вопросам правового регулирования юридической ответственности и страхования гражданской ответственности кредитных потребительских кооперативов заявлялись и в Конституционный Суд Российской Федерации. В своей жалобе граждане Т.Г. Богуславская и Т.Н. Петрова просили указать федеральному законодателю на необходимость устранить дефекты правового регулирования и внести изменения в ч. 8 ст. 6 Федерального закона «О кредитной кооперации», а судам – на недопустимость установления при расчете страхового возмещения, подлежащего выплате заявителям, лишь формальных условий страхования договорной ответственности, без учета фактических обстоятельств дела.

По мнению заявителяниц, ненадлежащее правовое регулирование юридической ответственности и страхования гражданской ответственности кредитного потребительского кооператива приводит к нарушению права на судебную защиту, гарантированного ст. 46 ч. 1 Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Как следует из жалобы, заявительницы, формально настаивая на признании оспариваемых законов неконституционными, фактически ставили вопрос о внесении целесообразных, с их точки зрения, изменений и дополнений в действующее законодательство, что является прерогативой федерального законодателя и не относится к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она закреплена ст. 125 Конституции Российской Федерации и ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁸.

Необходимо отметить, что проблематика ответственности по договору займа нуждается в дальнейшем изучении, а соответствующее правовое регулирование – в совершенствовании. При этом следует подчеркнуть, что вопрос о совершенствовании регулирования отдельных вопросов ответственности по договорным обязательствам и надлежащего обеспечения интересов сторон был в свое время затронут Концепцией развития гражданского законодательства Российской Федерации, подготовленной на основании Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»⁹ и нашел свое отражение в предлагаемых изменениях в ГК РФ, изложенных в Проекте Федерального закона № 47538-6 от 27.04.12 г. «О внесении изменений в части 1,2,3 и 4 Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ»¹⁰ и изменениях, вносимых в ГК РФ Федеральным законом № 302 от 30.12.12 г. «О внесении изменений в главы 1,2,3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹¹.

Большой интерес вызывает усиление принципа добросовестности участников гражданского оборота, в том числе при



заключении и исполнении договорного обязательства, что также будет влиять на ответственность недобросовестной стороны договора.

Так, новая редакция ст. 1 ГК РФ содержит п. 3, согласно которому при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно. В п. 4 ст. 1 ГК РФ установлено, что никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения.

Действие данного принципа проявляется и в других нормах ГК РФ, в особенности касающихся договорных обязательств. В качестве одного из последствий недобросовестного поведения стороны договора, выразившееся в нарушении прав и законных интересов в результате заключения соответствующего договора, ст. 431.1 Проекта изменений в ГК РФ предусматривает возможность признания договора недействительным по инициативе стороны, чьи интересы были нарушены недобросовестным поведением другой стороны. Другим последствием недобросовестного поведения стороны, которая при заключении договора или после его заключения дала другой стороне недостоверные заверения об обстоятельствах, имеющих значение для заключения договора или для его исполнения (в том числе относящихся к предмету договора, полномочиям на его заключение, соответствию договора применимому к нему праву, наличию необходимых лицензий и разрешений, своему финансовому состоянию), обязана возместить другой стороне, разумно полагавшейся на соответствующие заверения, причиненные этим убытки.

Кроме того, согласно положениям предлагаемой ст. 431.2 ГК РФ признание договора незаключенным или недействительным само по себе не препятствует возмещению убытков, причиненных недостоверностью заверений. Предусмотренная данной статьей ответственность наступает, если сторона, предоставившая недостоверные заверения, считала или имела разумные основания считать, что другая сторона будет на них полагаться. Сторона, полагавшаяся на недостоверные заверения контрагента, имеющие для нее

существенное значение, наряду с требованием о возмещении убытков вправе также отказаться от договора, если иное не предусмотрено соглашением сторон.

Кроме того, Проект изменений ГК РФ предлагает новую ст. 434.1 «Переговоры о заключении договора», которая устанавливает, что стороны свободны в проведении переговоров о заключении договора, если иное не указано в законе или договоре. Однако принцип свободы ведения переговоров не может быть безграничным, поэтому он ограничивается введением института недобросовестного ведения переговоров и ответственности за преднамеренное затягивание переговоров, их бесхозяйственный срыв, отставание заведомо неприемлемых условий сделки для контрагента по переговорам, вступление в переговоры или их продолжение при заведомом отсутствии намерения достичь соглашения и другие действия, которые могут нанести серьезный вред участникам оборота.

Рассматривая вопросы защиты прав и интересов клиентов финансовых организаций, необходимо данное понятие рассматривать комплексно как обеспечение интересов участников правоотношений, складывающихся на финансовом рынке. В данный комплекс мер, обеспечивающих интересы участников, следует включить: 1) меры защиты прав и законных интересов, предусмотренные различными отраслями права, включая систему государственного контроля и надзора за деятельностью финансовых организаций; 2) совокупность гражданско-правовых средств, посредством которых субъекты могут добиться желаемых правовых результатов в процессе осуществления своих субъективных прав и исполнения субъективных обязанностей. В этот комплекс правовых средств могут входить как меры защиты, в том числе меры ответственности, так и иные способы, например, оперативные санкции, способы обеспечения исполнения обязательств, а также организация исполнения договорного обязательства и некоторые самостоятельные виды обязательств, имеющие своим содержанием обеспечение интересов кредитора по другим обязательствам.

¹ Защита прав потребителей финансовых услуг / под ред. Ю.Б. Фогельсона. М., 2009. С. 3 // Консультант Плюс: Справочно-пра-

вовая система [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». Версия 2012. Заглавие с экрана. URL: (внутриуниверситетская компьютерная сеть).

² Защита прав потребителей финансовых услуг / под ред. Ю.Б. Фогельсона. М., 2009. С. 87.

³ О кредитной кооперации. Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3627.

⁴ Защита прав потребителей финансовых услуг / под ред. Ю.Б. Фогельсона. М., 2009. С. 96.

⁵ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М.: Издательство «Статут», 1997. С.209.

⁶ Басин Ю.Г. Ответственность за нарушение гражданско-правового обязательства: учеб. пособие. Алматы, 1997. С. 3.

⁷ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 28.10.2009 по делу N А44-1739/2009 // Консультант Плюс: Справочно-правовая система [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». Версия 2012. Заглавие с экрана. URL: (внутриуниверситетская компьютерная сеть).

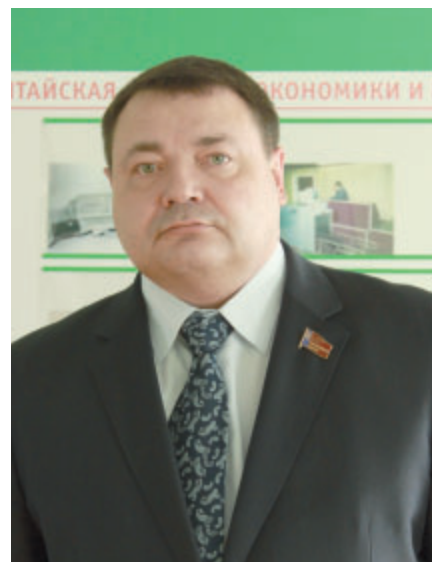
⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2012 г. №1380-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Богуславской Т.Г. и Петровой Т.Н. на нарушение их конституционных прав Федеральными законами «О кредитных потребительских кооперативах» и «О кредитной кооперации» // Консультант Плюс: Справочно-правовая система [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». Версия 2012. Заглавие с экрана. Режим доступа: (внутриуниверситетская компьютерная сеть).

⁹ О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. N 1108 // Консультант Плюс: Справочно-правовая система [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». Версия 2012. Заглавие с экрана. URL: (внутриуниверситетская компьютерная сеть).

¹⁰ Проект Федерального закона № 47538-6 от 27 апреля 2012 г. «О внесении изменений в части 1,2,3 и 4 Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ» // Консультант Плюс: Справочно-правовая система [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». Версия 2012. Заглавие с экрана. Режим доступа: (внутриуниверситетская компьютерная сеть).

¹¹ О внесении изменений в главы 1,2,3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон № 302 от 30.12.12 г. // Консультант Плюс: Справочно-правовая система [Электронный ресурс] / ЗАО «Консультант Плюс». Версия 2012. Заглавие с экрана. URL: (внутриуниверситетская компьютерная сеть).





Александр Иванович Парубов, доцент кафедры административного и финансового права Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук



Юлия Александровна Прибытко, доцент кафедры конституционного и административного права АНО ВПО «Алтайская академия экономики и права (Институт)», кандидат юридических наук



Лилия Валерьевна Бондаренко, старший лаборант кафедры таможенного дела и внешнеэкономической деятельности АНО ВПО «Алтайская академия экономики и права (Институт)»

Данная публикация посвящена экономической безопасности государства. В статье проанализированы взгляды ученых на понимание сущности данной категории.

ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА КАК МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Актуальность проблемы обеспечения экономической безопасности государства обусловлена широкомасштабными радикальными преобразованиями в экономической, политической и социальной сферах, которые в последнее десятилетие XX в. в корне изменили не только основы экономического уклада России, но и привели к становлению новых социально-экономических отношений.

Экономические отношения, равно как и экономическая безопасность, являются приоритетными в контексте национальных интересов Российской Федерации.

Опираясь на труды ученых в данной области (Джанг Ёнг¹, В. Кейбл², Дж. Лучиани), стоит отметить, что в зарубежной науке отсутствует единое понимание экономической безопасности или экономических аспектов национальной

безопасности. Основной целью государства в этой области обычно выступает стабильный экономический рост. Чаще всего в качестве наиболее важных элементов фигурируют такие понятия, как безопасность поставок наиболее важных ресурсов, открытость внешних рынков, национальный контроль над «стратегическими отраслями», защищенность коммерческой и технической информации, конкурентоспособность на мировом рынке и «экономический суверенитет», понимаемый как независимость в принятии решений. Все эти элементы нацелены на защиту экономики от внешних угроз. Внутренние проблемы как факторы безопасности, как правило, не рассматривались вплоть до сегодняшнего дня.

Российская наука может похвастаться, пожалуй, наиболее глубокой разработкой проблем экономической без-

опасности. Первые публикации на эту тему появились еще в начале 1990-х гг. В 1994 г. Институт экономики РАН под руководством академика Л. Абалкина начал всестороннюю разработку этой проблемы³. Более того, российские концепции экономической безопасности за редким исключением развивались абсолютно независимо от западных.

Интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении своей личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина.

Интересы общества состоят в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.



Интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества⁴.

Национальные интересы обеспечиваются институтами государственной власти, осуществляющими свои функции, в т. ч. во взаимодействии с действующими на основе Конституции и законодательства Российской Федерации общественными организациями.

Реализация национальных интересов России возможна только на основе устойчивого развития экономики, где устойчивость экономики характеризуется прочностью и надежностью ее элементов, вертикальных, горизонтальных и других связей внутри системы, способностью выдерживать внутренние и внешние «нагрузки». Чем более устойчивы экономическая система, соотношение производственного и финансово-банковского капитала и т. д., тем жизнеспособнее экономика, а значит, и оценка ее безопасности будет достаточно высокой. Нарушение пропорций и связей между разными компонентами системы ведет к дестабилизации и является сигналом перехода экономики от безопасного состояния к опасному⁵.

Изучение проблемы экономической безопасности показывает, что даже профессиональная литература не обнаруживает единого подхода к трактовке этого термина, и в основном данный термин рассматривается авторами экономической литературы⁶.

По мнению Л.И. Абакина, «экономическая безопасность» – это состояние экономической системы, которое позволяет ей развиваться динамично, эффективно и решать социальные задачи и при котором государство имеет возможность выработать и проводить в жизнь независимую экономическую политику⁷.

В.А. Савин отмечает, что «экономическая безопасность представляет систему защиты жизненных интересов России. В качестве объектов защиты могут выступать: народное хозяйство страны в целом, отдельные регионы страны, отдельные сферы и отрасли хозяйства, юридические и физические лица как субъекты хозяйственной деятельности»⁸.

А.Х. Хаупшев считает, что «экономическая безопасность России означает такое состояние экономики, при котором осуществляется снятие социальной напряженности внутри государства посредством роста благосостояния населения, возрастания престижа страны на мировом уровне и приоритета национальных интересов, установления конкурентоспособности новейших технологий и видов производства и приумножение потенциала России во внешнеэкономическом пространстве»⁹.

А.И. Архипов с соавторами отмечают, что «экономическая безопасность – это способность экономики обеспечивать эффективное удовлетворение общественных потребностей на национальном и международном уровнях.

Иными словами, экономическая безопасность представляет собой совокупность внутренних и внешних условий, благоприятствующих эффективному динамичному росту национальной экономики, ее способности удовлетворять потребности общества, государства, индивида, обеспечивать конкурентоспособность на внешних рынках, гарантировать от различных угроз и потерь»¹⁰.

Рассматривая утвержденную Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «Государственную стратегию экономической безопасности РФ»¹¹ видим, что определение понятия «экономическая безопасность» отсутствует. А это означает, что:

1) возникает полемика по определению единственно бесспорного определения понятия, на основе которого могут формулироваться цели, задачи государственных структур, обеспечивающих защиту экономической безопасности страны, разрабатываться критерии и показатели экономической безопасности государства;

2) выявляется невозможность выделения основных функций управления для обеспечения экономической безопасности государственными органами, в частности, таможенными.

Государственная стратегия экономической безопасности РФ – это составная часть национальной безопасности РФ.

Практическая реализация экономической безопасности должна осуществляться на основе сформулированных в Государственной стратегии экономической безопасности РФ национальных интересов органами государственной власти, как экономическими методами,

так и средствами неэкономического характера.

Стоит отметить, сущность экономической безопасности определяется как состояние экономики и институтов власти, при котором обеспечиваются гарантированная защита национальных интересов, социальная направленность политики, достаточный оборонный потенциал даже при неблагоприятных условиях развития внутренних и внешних интересов, т. е. экономическая безопасность – это не только защищенность национальных интересов, но и готовность и способность институтов власти создавать механизмы реализации и защиты национальных интересов развития отечественной экономики, в т. ч. права собственности, поддержания социально-политической стабильности общества.

¹ См.: Jiang Yong. Economic Security: Redressing Imbalance. // China Security, Vol. 3, No 2, pp. 66–85.

² См.: Cable V. What is International Economic Security? // International Affairs. Vol. 71. No. 2 (Apr. 1995). P. 312.

³ См.: Абакин Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994. №7.

⁴ Экономическая и национальная безопасность: учебник / под ред. Е.А. Олейникова. М., 2004. С. 137.

⁵ Экономическая безопасность: Производство – Финансы – Банки / под ред. В.К. Сенчагова. М., 1998. С. 11–12.

⁶ См.: Абакин Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994. №7. С. 8.; Савин В.А. Некоторые аспекты экономической безопасности России // Международный бизнес России. 1995. № 9. С. 15.; Экономика: учебник / под ред. А.И. Архипова, А.Н. Нестеренко, А.К. Большакова. М., 1998. 792 с.

⁷ Абакин Л.И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994. №7. С. 8.

⁸ Савин В.А. Некоторые аспекты экономической безопасности России // Международный бизнес России. 1995. № 9. С. 15.

⁹ Хаупшев А.Х. Правовое обеспечение экономической безопасности и проблемы борьбы с организованной преступностью (региональный аспект). М., 1998. 256 с.

¹⁰ Экономика: учебник / под ред. А.И. Архипова, А.Н. Нестеренко, А.К. Большакова. М.: Проспект, 1998. 792 с.

¹¹ О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения). Указ Президента РФ от 29 апреля 1996г. № 608 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 18. Ст. 2117.





Светлана Александровна Рыбакова, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин и прав человека Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Данная статья раскрывает особенности изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд в странах ближнего зарубежья, проводится сравнительно-правовой анализ между законодательствами Российской Федерации и стран СНГ.

ОСОБЕННОСТИ ИЗЪЯТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СТРАН СНГ

Во все времена государство имело право принудительного выкупа любого частного имущества, движимого или недвижимого, если это было необходимо для государственных проектов или иных государственных нужд. Такой порядок характерен не только для России – нынешней или прошлой, но буквально для всякого государства. Любое государство способно продемонстрировать, что «Власть выше Собственности» – не в смысле произвола первой и бесправия второй, а в смысле первенства публичных начал перед частными. Поэтому выражаемое некоторыми авторами опасение, что частная собственность на землю способна умалить или свести на нет суверенные права Российского государства, необоснованно. Оно базируется на смешении суверенных прерогатив государства с его же правом собственника на землю и на другие природные ресурсы – правом, которое государство осуществляет (или должно осуществлять) наравне со всеми другими собственниками и хозяйствующими субъектами.¹

В современный период право государства на принудительный выкуп земельных участков в зарубежном праве носит различные определения: «право государства на принудительное отчуждение частной собственности», «экспроприация в интересах общественной пользы», просто «изъятие», «право отчуждения», выкуп земельных участков для государственных и муниципальных нужд. В научной литературе в данном

случае общепринято использовать понятие «экспроприация».²

Конституции большинства стран СНГ, так же как и Российской Федерации, признают право частной собственности на землю (например, Конституции Республик Беларусь, Казахстан, Туркменистан, Армения, Конституция Кыргызской Республики). Но есть государства, которые в своих законодательствах прямо устанавливают исключительную государственную (публичную) собственность на землю. Так, например, согласно ст. 13 Конституции Республики Таджикистан земля, ее недра, вода, воздушное пространство, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в исключительной собственности государства.³ По Конституции Республики Узбекистан земля, ее недра, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством⁴. В соответствии со ст. 188 Гражданского кодекса право собственности граждан и юридических лиц на земельные участки возникает в случаях, в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством.⁵ Конституция Украины предусматривает, что земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объек-

тами права собственности украинского народа. От имени украинского народа права собственности осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определенных Конституцией (ч. 1 ст. 13). Земля является основным национальным достоянием, находящимся под особой охраной государства. Право собственности на землю гарантируется. Это право приобретает и реализуется гражданами, юридическими лицами и государством в соответствии с законом (ст. 14). Следовательно, Конституция допускает, что земля может находиться в частной собственности граждан и юридических лиц.⁶ Конституция Республики Молдова признает публичную и частную собственность (ч. 1 ст. 9).⁷ Публичная собственность принадлежит государству или административно-территориальным единицам. К объектам исключительной публичной собственности Конституция относит все богатства недр, воздушное пространство, воды и леса, используемые в общественных интересах, природные ресурсы экономической зоны и континентального шельфа, пути сообщения, а также другие богатства, определенные законом (ст. 127). Анализ положений ст. 9 и 127 Конституции позволяет сделать вывод, что Основной закон допускает возможность нахождения земли не только в публичной, но и в частной собственности.

15 сентября 1992 г. Межпарламентская Ассамблея СНГ приняла «Основные направления сближения нацио-



нальных законодательств государств - участников Содружества» (Основные направления сближения национальных законодательств государств - участников Содружества (одобрены на заседании Межпарламентской Ассамблеи от 15 сентября 1992 г., г. Бишкек).

Сближение рекомендовано проводить согласованно, основываясь на общих концепциях. В документе определены также виды модельных законодательных актов, призванных закрепить общие концепции сближения национальных законодательств. За прошедшее время МПА приняла десятки модельных законодательных актов по самым различным вопросам, в том числе и Модельный гражданский кодекс, который состоит из трех частей и 1235 статей. При создании модели учитывалось, что существуют объективные основания единообразия гражданского законодательства, но имеются и объективные причины возможных различий. Эти различия – в конституциях и конституционных законах государств Содружества, их экономических интересах, национальных традициях и обычаях и даже в географическом положении. Они создают объективную почву для отступлений от модели Гражданского кодекса при трансформации его в гражданский кодекс конкретного государства.

Модельный гражданский кодекс и гражданские кодексы государств - участников Содружества относят земельные участки к недвижимому имуществу. Модель правового регулирования изъятия земельных участков для государственных нужд закреплена в ст. 271–290 гл. 17 части первой Модельного гражданского кодекса.

В Российской Федерации праву собственности и другим вещным правам на землю посвящена гл. 17 Гражданского кодекса РФ. Регулированию данных правоотношений Гражданские кодексы Азербайджана⁸, Армении⁹, Беларуси¹⁰, Кыргызии¹¹ тоже отводят отдельную главу, а гражданские кодексы некоторых республик посвящают этому вопросу отдельные статьи (например, ст. 350 ГК Украины¹², ст. 255 ГК Казахстана¹³).

Вышеуказанные Кодексы, как и ст. 279 ГК РФ, определяют, что земельный участок может быть изъят у собственника (владельца, пользователя) для

государственных или муниципальных нужд (в Армении – нужд общины, а в Кыргызии – общественных нужд) путем выкупа. В Украине выкуп земельного участка осуществляется в связи с общественной необходимостью.

В отличие от них Гражданский кодекс Республики Беларусь в ст. 271 указывает, что земельный участок может быть изъят у собственника (владельца, пользователя) в случаях и в порядке, предусмотренных земельным законодательством. Указывая на возможность изъятия земли, ГК Республики Беларусь не закрепляет конкретные основания и порядок изъятия, поскольку они являются предметом регулирования земельного законодательства.¹⁴

Таким образом, сравнительный анализ показал, что гражданские кодексы стран Содружества закрепили неоднозначные подходы к соотношению гражданского и земельного законодательства по вопросам определения оснований и формы изъятия земельного участка. Кроме того, присутствует коллизия между Конституцией РФ и Гражданским кодексом. Так, согласно Конституции РФ, принудительное отчуждение имущества, принадлежащего лицу на праве частной собственности, может быть произведено только для государственных нужд. В то же время в ГК РФ установлена возможность изъятия земельного участка и недвижимого имущества как для государственных, так и для муниципальных нужд.

В зависимости от того, для чьих нужд изымается земля, тем образованием и осуществляется ее выкуп. Так, в России выкуп может осуществляться самой Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием (ч. 1 ст. 279 ГК). В Азербайджане такой выкуп может осуществляться Азербайджанской Республикой или органом, уполномоченным муниципальным образованием (ст. 246.1 ГК). В Армении субъектом выкупа может выступать Республика Армения или община (ч. 1 ст. 218 ГК). Гражданский кодекс Кыргызской Республики, предусматривая возможность изъятия земельного участка у собственника для государственных или общественных нужд путем выкупа, вместе с тем не определяет субъектов, име-

ющих право выкупа земельного участка (ст. 233-17 ГК). Анализ положений ст. 233-17 позволяет сделать вывод, что субъект права выкупа определяется Земельным кодексом Республики.

ГК Украины прямо не называет субъектов выкупа земельного участка для общественных нужд, но анализ ч. 2 ст. 350 и ст. 2 Кодекса позволяет сделать вывод, что субъектами выкупа могут выступать государство Украина, Автономная Республика Крым и территориальные громады.

Сравнительные исследования норм гражданских кодексов, определяющих субъектов права выкупа земельных участков, свидетельствуют, что и по этому вопросу различно определяется соотношение норм гражданского и земельного законодательства.

Следует учитывать, что гражданские кодексы ограничивают изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд от обращения взыскания на земельный участок по обязательствам собственника, изъятия земельного участка, который не используется в соответствии с его назначением или используется с нарушением законодательства. Гражданские кодексы, как и Модельный гражданский кодекс, рассматривают изъятие как одно из оснований прекращения вещного права на земельный участок.

Часть первая Модельного гражданского кодекса вопрос об органе, уполномоченном принимать решение об изъятии земельного участка, относит к земельному законодательству (ст. 284). Позиция законодателей стран - участниц Содружества в этом вопросе различна.

Общий подход заключается в том, что решение об изъятии земельного участка принимается соответствующим уполномоченным органом. При этом в Гражданских кодексах Российской Федерации и Азербайджанской Республики прямо указывается, что этим органом может являться только соответствующий орган исполнительной власти.

Более того, ГК РФ определяет, что решение об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд принимается федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, т. е. муниципальные





образования Кодекс такими полномочиями не наделяет (абз. 1 п. 2 ст. 279). Кроме того, абз. 2 п. 2 ст. 279 Кодекса уточняет данное положение тем, что государственные органы, уполномоченные принимать решение об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд, а также порядок подготовки и принятия этих решений определяются федеральным земельным законодательством.

По Гражданскому кодексу Республики Армения такое решение принимается государственным органом, однако не указывается, каким именно. В то же время уточняется, что орган, уполномоченный принимать решение об изъятии земли, а также порядок подготовки и принятия его, определяется законом. ГК Казахстана предусматривает, что решение об изъятии земельного участка принимает государственный орган (ст. 255). Отличная от всех приведенных положений иная правовая норма содержится в п. 2 ст. 350 ГК Украины, согласно которой решение о выкупе земельного участка в связи с общественной необходимостью принимается в пределах своей компетенции органом государственной власти, органом власти Автономной Республики Крым или органом местного самоуправления.

Таким образом, сравнительные исследования показали, что относительно определения органов, имеющих право принимать решения об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд (в связи с общественной необходимостью), в государствах Содружества осуществляется параллельное правовое регулирование нормами гражданского, земельного и других отраслей права.

Модельный гражданский кодекс содержит положение о том, что орган, принявший решение об изъятии земельного участка, должен письменно уведомить об этом собственника (владельца) земельного участка (п. 3 ст. 284). Аналогичные правовые нормы включены в гражданские кодексы некоторых государств - участников Содружества (России, Украины, Азербайджана).

Модельный гражданский кодекс предусматривает, что письменное уведомление собственника (владельца) земельного участка должно быть сделано

не позднее чем за год до предстоящего изъятия земельного участка (п. 3 ст. 284). Модельная норма о сроке уведомления воспринята только Кодексами Российской Федерации и Украины. Статья 279 ГК РФ закрепила норму, аналогичную модельной, а п. 3 ст. 350 ГК Украины обязывает орган, принявший решение о выкупе земельного участка, письменно сообщить об этом собственнику не позднее чем за год до выкупа земельного участка.

Модельный гражданский кодекс предусматривает, что собственник (владелец) земельного участка вправе предъявить в суд требование о признании недействительным решения об изъятии земельного участка, не устанавливая срок, в течение которого такое право может быть реализовано (п. 3 ст. 284). Национальные законодатели неоднозначно восприняли эту модельную норму.

В частности, главы и статьи гражданских кодексов, посвященные непосредственно изъятию земельных участков для государственных и муниципальных (общественных) нужд, непосредственно не закрепляют право собственника (владельца) земельного участка обратиться с требованием в суд о признании решения об изъятии земельного участка недействительным. Но это не означает, что гражданское законодательство не защищает права собственника (владельца), права и интересы которого нарушены принятием решения властным органом. Гражданские кодексы содержат статьи, закрепляющие способы защиты гражданских прав, которыми заинтересованное лицо может воспользоваться в подобных ситуациях.

Так, в соответствии с ГК РФ решения государственного органа об изъятии земельного участка, нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы собственника (владельца), могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица (ст. 13).

Гражданский кодекс Украины предусматривает такой способ защиты гражданских прав и интересов, как признание незаконными решений, действий или бездействия органа государственной власти, органа власти Автономной Республики Крым или органа местного самоуправления, их должност-

ных и служебных лиц (ст. 16). Суд признает незаконным и отменяет правовой акт индивидуального действия, выданный органом государственной власти, органом власти Автономной Республики Крым или органом местного самоуправления, если он противоречит актам гражданского законодательства и нарушает гражданские права или интересы.

Следует отметить, что гражданские кодексы, как и Модельный, не устанавливают специальный срок для обращения собственника (владельца) земельного участка с требованием в суд о признании решения об изъятии недействительным.

Выкуп земельного участка до истечения года со дня получения собственником уведомления об изъятии допускается только с согласия собственника (п. 3 ст. 284 Модельного ГК). Указанная модельная норма воспринята только ГК РФ (п. 3 ст. 279).

Гражданские кодексы Российской Федерации, Армении, Азербайджана содержат специальные нормы, предусматривающие, что решение государственного органа об изъятии земельного участка подлежит государственной регистрации в органе, осуществляющем регистрацию прав на земельный участок и другую недвижимость. Представляется, что решение об изъятии земельного участка подлежит регистрации в реестре прав на недвижимое имущество в качестве ограничения (обременения) земельного участка. При этом Кодексы не определяют субъект, на который возлагается обязанность осуществить эту регистрацию. Только в ГК РФ установлено, что собственник земельного участка должен быть извещен о произведенной регистрации с указанием ее даты (п. 4 ст. 279).

Кроме того, ГК РФ, как и Модельный кодекс, предусматривает возможность выкупа части земельного участка, но не иначе как с согласия собственника. Подобное положение отсутствует в гражданских кодексах Азербайджана, Армении, Кыргызстана, Беларуси и других государств Содружества.

Выкуп земельного участка может осуществляться во внесудебном и судебном порядке, если с собственником (владельцем) земельного участка не достигнуто соглашение о сроках, выкупной цене и других условиях выкупа



Так, ГК РФ предусматривает, что иск о выкупе земельного участка для государственных или муниципальных нужд может предъявить в суд государственный орган, принявший решение об изъятии, в течение двух лет с момента направления собственнику участка уведомления об изъятии (ст. 282). ГК Армении устанавливает годичный срок исковой давности для обращения с иском об изъятии земельного участка (п. 2 ст. 220). Согласно ст. 233-18 ГК Кыргызской Республики, если собственник или землепользователь не согласен с решением об отчуждении у него земельного участка для государственных или общественных нужд либо с ним не достигнуто соглашение о выкупной цене или других условиях выкупа, государственный орган, принявший такое решение, может предъявить иск о выкупе земельного участка в суд не позднее двух месяцев с момента получения отказа. Гражданские кодексы других государств Содружества не содержат специальных норм, определяющих специальные сроки исковой давности для обращения с подобными исками в суд.

По Модельному гражданскому кодексу плата за земельный участок, изымаемый для государственных нужд (выкупная цена), определяется соглашением с собственником (владельцем) участка. Соглашение включает обязательство государства уплатить выкупную цену за изымаемый участок. При определении выкупной цены в нее включаются все убытки, причиненные собственнику (владельцу) изъятием земельного участка, включая убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду. По соглашению с собственником (владельцем) ему может быть предоставлен взамен изымаемого участка другой земельный участок с зачетом его стоимости в выкупную цену (ст. 286). Гражданские кодексы некоторых государств содержат специальные нормы, направленные на определение выкупной цены, которые в определенной мере восприняли положения модельных норм.¹⁵

В частности, ст. 281 ГК РФ тоже предусматривает, что плата за земельный участок определяется соглашением с собственником участка, но выкупную

цену уплачивает публичное образование, в интересах которого изымается земельный участок (Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование). Конкретизируется, что выкупная цена земельного участка складывается из двух составляющих – рыночной стоимости земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества и убытков, причиненных собственнику земельного участка, включая убытки, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенная выгода. По соглашению ему может быть предоставлен другой земельный участок с зачетом его стоимости в выкупную цену. Аналогичные специальные нормы содержатся в ГК Украины, Азербайджана и Армении. При отсутствии в гражданских кодексах специальных норм об определении выкупной цены земельного участка не исключается применение общих норм ГК о возмещении убытков, если специальные нормы не установлены земельным законодательством.

Сравнительный анализ показал, что многие модельные нормы, касающиеся изъятия (выкупа) земельных участков для государственных и общественных нужд, восприняты гражданскими кодексами государств Содружества. Анализ гражданских кодексов свидетельствует, что правовые нормы, направленные на регулирование изъятия (выкупа) земельных участков для государственных и общественных нужд, в какой-то степени схожи, но в то же время наблюдается специфика в правовом регулировании. Специфика обусловлена объективными причинами, такими как различия в конституциях и конституционных законах, экономических интересах, национальных традициях и обычаях, географическом положении и т. п.

¹ Жариков Ю.Г. Некоторые вопросы теории земельного права // Земельное законодательство и практика его применения на современном этапе: сборник. М., 2004. С. 42-46.

² Матеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М., 1999. С. 275.

³ Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (в ред. Закона от 22 июня 2003 г.) Аналогичное положение закреплено и в ст. 239 ГК Республики Таджикистан (Гражданский кодекс Республики Таджики-

стан [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legal-club.tj/index.php>.

⁴ Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. (в ред. Законов РУ от 28 декабря 1993 г. N 989-XII и РУ от 24 апреля 2003 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://constitution.garant.ru/DOC_41400.htm.

⁵ Гражданский кодекс Республики Узбекистан (введен в действие с 1 марта 1997 г. Постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 29 августа 1996 г. N 257-I. В Кодекс внесены изменения в соответствии с Законом от 27 декабря 1996 г., 30 августа 1997 г., 1 мая 1998 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://cld.privatelaw.ru/snglaw/snglaw.html>.

⁶ Конституция Украины (Украинской Республики) от 28 июня 1996 г. // Конституции государств Европы. М., 2001.

⁷ Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. (с изм. от 29 июля 2006 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.parlament.md/law/constitution/ru.html>.

⁸ Гражданский кодекс Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kitab.az/cgi-bin/catlib2item.cg?lang=ru&item=20030219085148778>.

⁹ Гражданский кодекс Республики Армения от 5 мая 1999 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://cld.privatelaw.ru/snglaw/snglaw.html>.

¹⁰ Гражданский кодекс Республики Беларусь / науч. ред. и предисл. док. юрид. наук, проф., заслуженного юриста РБ В.Ф. Чегира. СПб., 2003.

¹¹ Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 8 мая 1996 г. (в ред. Законов КР от 29 апреля 1997 г. №29, 15 октября 1997 г. N 76, 2 декабря 1998 г. N 148, 2 июня 1999 г. № 43, 21 июля 1999 г. № 83, 27 ноября 1999 г. №131, 18 января 2000 г. № 24) [Электронный ресурс]. URL: <http://grants.rinti.ru/fulldoc.dws?uid=18BB3D81CAA1DA0671ABF84B&dui=4828>.

¹² Гражданский кодекс Украины: пер. с укр. Харьков, 2003.

¹³ Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть). Комментарий. В 2 кн. Кн. 2. / отв. ред. М.К. Сулейменов, Ю.Г. Басин. Алматы: Жеті жарғы, 1998.

¹⁴ См.: Клейменова Е.С. Модель изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд в гражданских кодексах стран-участниц СНГ // Бюллетень нотариальной практики. 2006. №5. С.38-42.

¹⁵ Дихтяр А.И., Клейменова Е.С. Выкуп земельного участка для государственных и муниципальных нужд; соотношение Модельного земельного кодекса и Земельного кодекса России // Нотариус. 2007. № 3.





Олеся Леонидовна Казанцева, доцент кафедры трудового, экологического права и гражданского процесса ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет», кандидат юридических наук



В настоящей статье раскрыты основные особенности юридической природы конституционных ценностей как категории российского права

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЫ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ КАК КАТЕГОРИИ РОССИЙСКОГО ПРАВА*

Конституционные ценности являются основополагающими ориентирами государственно-правового развития России. Это не только теоретическая категория, но и категория действующего российского права. Понятие ценности является универсальным и многомерным по своему содержанию, оно охватывает все области и уровни социальной жизнедеятельности.

Изучение правовой природы конституционных ценностей приобретает особую актуальность и практическую значимость в связи с тем, что ценность как нравственная категория, в случае ее закрепления в тексте Конституции РФ, трансформируется в правовую категорию.

Особенность конституционных ценностей обусловлена юридическими свойствами и природой самой Конституции как Основного закона государства. Прежде всего, Конституция РФ сама представляет собой ценность, поскольку ее положения обладают высшей юридической силой, верховенством, учредительными свойствами, прямым действием на всей территории Российской Федерации и являются обязательными для исполнения. Роль Конституции РФ в процессе закрепления ценностей заключается в том, что в ней перечисляются предельно обобщен-

ные, выступающие в качестве целей развития общества и государства приоритеты, которые наполняются конкретным содержанием в текущем законодательстве.

Ценности, закрепленные в Конституции РФ, должны являться ориентиром для правового закрепления целей и задач, стоящих перед государством, и выступать критерием сбалансированности различных целей и интересов. Следовательно, Конституция РФ содержит ценностные императивы государственно-организованного общества, а также установки, утверждающие ценностные основы правопорядка и государственной жизни.¹

Ценностную значимость имеют и конкретные нормы Конституции, отражающие фактически сложившиеся и юридически признанные представления о социальных приоритетах, о соотношении ценностей власти и свободы, справедливости и равенства, социальной ответственности и рыночной экономики.² Ценности могут непосредственно содержаться в тексте Конституции РФ в качестве таковых либо быть высшими. С этим соглашается В.А. Четвернин, который принципы подразделяет на принципы, сформулированные в первой главе Конституции РФ, – «нормы-цели», и так

называемые «нормы-принципы», которым должны подчиняться органы государственной власти, которые могут и должны защищаться и применяться судом и из которых могут вытекать субъективные права и юридические обязанности.³

Характеристика конституционной ценности вполне применима к высшим идеалам (первопринципам), к благам практического порядка и к возможностям их обретения.

Права и свободы человека и гражданина признаются высшей ценностью, а потому они сами, гарантии их реализации, защиты выступают для конституционно-правового исследования центральными. Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью не означает, что государство не вправе вообще ограничивать действия людей. Ограничение необходимо для того, чтобы осуществление прав и свобод одними не ущемляло прав и свобод других и не причиняло вред обществу в целом. За соблюдением законов должно следить государство, и категория конституционной ценности должна занять свое достойное место в системе средств и механизмов конституционно-правового упорядочения социальной жизни.

Текст Конституции РФ безусловно не идеален. Главная задача



Конституции РФ – обеспечение целостной системы ценностей для гарантирования стабильности и самодостаточности самой Конституции. Для того, чтобы конституционные ценности стали признанными, необходимо принятие конституционной доктрины для страны в целом, в которой выражались бы представленные на государственном уровне представления об организации и развитии государства и общества. Конституционная доктрина должна при этом учитывать значение конституционных ценностей для самого государства и готовность общества ее принять.

Конституционные ценности систематизируются в Основном законе государства и выступают как взаимообусловленные и взаимодополняемые. В своих проявлениях основополагающие конституционные ценности составляют системную целостность и оживляют Конституцию РФ. Следовательно, содержание конституционных ценностей может со временем обновляться. На этой ценностной основе базируется вся правовая система, правоприменительная практика, а также взаимоотношения между государством и человеком.

Исключение какой-либо конституционной ценности, ее деформация может привести к отрицательным последствиям. Деформация конституционных ценностей связана, в первую очередь, с процессом правотворчества. Этим объясняется большое количество жалоб в Конституционный Суд РФ на неопределенность нормы закона или на пробелы в действующем законодательстве. Деформация конституционных ценностей может привести к воспроизводству ценностей в искаженном виде. Данная проблема обостряется на фоне имеющихся недостатков самой Конституции РФ, несовершенства законодательства на федеральном уровне и законодатель-

ства субъектов РФ как по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, так и в пределах их исключительной компетенции.

Следовательно, необходимо заложить действенную систему конституционного контроля и надзора, которая отвечала бы современным требованиям конституционной культуры и установлению конституционных общественных отношений.

Феномен конституционных ценностей выражается в специфической деятельности Конституционного Суда РФ, который вправе принимать правовые позиции, являющиеся результатом истолкования конкретных положений законодательства, итогом выявления конституционного смысла рассматриваемых положений в пределах компетенции Конституционного Суда РФ. В этом проявляется особая форма правотворческой деятельности Конституционного Суда РФ, поскольку с помощью конституционного толкования преодолевается коллизия между несколькими нормами путем поиска баланса содержащихся в них конкурирующих ценностей. Конституционный Суд РФ обеспечивает сбалансированность конституционных ценностей, раскрывает их подлинную сущность с учетом содержания самой Конституции. Однако Конституционный Суд не может проверять конституционность самой Конституции, а также ее отдельных положений даже на предмет их соответствия основам конституционного строя.⁴

Спецификой юридической природы и значением конституционных ценностей является и то, что с их помощью Конституционный Суд РФ выявляет и дает оценку тем или иным общественным отношениям, преодолевает имеющиеся пробелы в действующем российском законодательстве, а также определяет основные направления и тенденции

развития самих конституционных отношений, общества и государства.

В практике Конституционного Суда РФ применению подлежат и не получившие своего нормативного закрепления ценности, а именно соблюдение баланса частных и публичных интересов, стабильность правоотношений, справедливость и т. д.

Конституционный Суд РФ уделяет большое внимание защите основных конституционных ценностей. К ним относятся: права и свободы личности, суверенитет и государственная целостность Российской Федерации, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, единство экономического пространства, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Перед Конституционным Судом РФ стоит важная задача обеспечить верховенство Конституции РФ. Эта задача заключается в разработке системы постоянного конституционного мониторинга, с помощью которой возможно на основе основополагающих конституционных ценностей соблюсти конституционный баланс и обеспечить стабильность общественных отношений. В этом следует искать возможности развития всей системы судебного конституционного контроля.

* Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ №12-33-01353 «Конституционная аксиология в практике органов конституционной юстиции: российский и зарубежный опыт».

¹ Витрук Н.В. Верность Конституции. М., 2008. С. 113-118.

² Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2001. С. 167.

³ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С.21.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 1 апреля 1996 г. №13-О.





Юлия Аркадьевна Рудт, преподаватель кафедры административного и финансового права Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Активная глобализация права приводит к появлению противоречий в интерпретации универсальных и национальных правовых ценностей. В настоящей статье автор рассматривает вопрос о перспективах взаимодействия конституционных ценностей универсального и национального уровней в России.

ВЛИЯНИЕ УНИВЕРСАЛЬНЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ НА РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ В РОССИИ¹

Начиная обсуждение современного процесса преобразования конституционной аксиологии России путем включения в ее правовую материю универсальных правовых ценностей, стоит отметить, что вопрос о пределах гибкости закрепленных в Конституции РФ 1993 года ценностей может быть рассмотрен с использованием разных методологических подходов.

Во-первых, весьма популярной остается в конституционном праве идея трактовки Конституции РФ с учетом заложенного в нее смысла историческим законодателем – создателем текста Конституции РФ 1993 года. Отметим изначально, что историческим законодателем, разумеется, является не народ, формально принявший уже подготовленный для референдума конституционный текст (при этом стоит отметить, что попытки аргументации в пользу некой «народной» воли в конституционной теории остаются).

Сторонники данной позиции при интерпретации конституционного текста, выявлении его смыслового подтекста убеждают в необходимости изучения исторических документов, предшествовавших принятию Конституции РФ, в первую очередь это документы конституционного совещания. Интерпретация учеными и практиками «воли законодателя» в данном случае, разумеется, весьма

субъективна, даже при условии отсылки к буквальному толкованию текста Конституции РФ. Как верно отмечает Е.П. Тарасова, «специалисты и исследователи в области конституционного права зачастую недооценивают влияние субъективных факторов на конституционный процесс и содержание Конституции, однако именно они, как правило, имеют решающее (во всяком случае, весьма серьезное) воздействие на политико-правовые процессы в стране»². Представляется, что это одна из причин, свидетельствующих против признания монополии за историческим законодателем в толковании конституционных положений.

Впрочем, сам аргумент о субъективности интерпретаций применим в целом ко всей теории правовой интерпретации, однако в данном контексте подразумевается не просто субъективизм оценок, а усугубляющая его субъективная временная оторванность (политическая, экономическая, социальная, культурная, ценностная) интерпретатора и интерпретируемого конституционного текста, которая увеличивается с каждым годом по мере «взросления» конституционных положений.

Второй недостаток идеи интерпретации «воли создателя» Конституции – это замкнутость анализируемых правовых источников (преимуще-

ственно национального уровня) и внутренняя противоречивость концепций правопонимания, разделяемых членами конституционного совещания, и конечной компромиссной концепции конституционного права, заложенной в Конституции РФ.

Третий недостаток подобной трактовки конституционных текстов заключается во внутреннем консерватизме реализуемых на ее основе трактовок конституции, слабой мобильности и гибкости. Существование данной научно-методологической позиции во многом является отпечатком политических событий 1990-х гг. и позволяет по правилам исторической инерции сохраняться идеям сильной президентской власти, скрытых полномочий президента, ведущей роли исполнительной власти в Российской Федерации и другим политико-правовым установкам переходного периода, не имеющим ничего общего с новыми международными и конституционно-правовыми вызовами. Думается, что эти проблемы неизбежно встанут перед многими интерпретаторами конституционных норм – сторонниками «воли законодателя».

Разумеется, консервативность данного методологического подхода создает жесткие рамки интерпретации конституционного текста, фактически отказывая ему в праве на гибкость, в том числе в наполнении



его содержанием за счет развития в национальном праве универсальных правовых ценностей.

Вторая методологическая позиция в интерпретации конституционных текстов объединяет сторонников модернизации конституционных идей с учетом реалий современного российского конституционализма. Данная интерпретация включает ориентацию на европеизацию конституционных ценностей, наполнение их новым содержанием путем встраивания в конституционную ткань универсальных правовых стандартов. К примеру, А.Н. Медушевский отмечает, что «прагматическое решение проблемы ответственного правительства состоит в том, чтобы найти такое прочтение (интерпретацию) конституции, которое было бы ориентировано на ценности демократии и европейские стандарты ее понимания (никаких других разумных стандартов не существует), а не возвращение к «соборности» и патернализму, которые на деле будут означать эрозию провозглашенных в конституции либеральных принципов³».

Решающее значение для интерпретации конституционных текстов в рамках второго методологического подхода будут иметь факторы политического, экономического, социального контекста применяемой и подлежащей оцениванию конституционной нормы, причем с учетом сложившейся к данному временному моменту иерархии защищаемых ею конституционных ценностей как в национальном, так и в международном праве.

В данном направлении можно пойти до отрицания уникальности российского конституционного прошлого и до ориентации на решительную трансформацию конституционной модели общественного и государственного устройства, вплоть до принятия новой конституции на основе западных ценностей, обновленной концепции прав человека, значения правосудия, разделения властей и других конституционных ценностей. В целом стоит осознавать и ограниченность данного методологического подхода в данных аспектах.

Однако представляется, что рассматривать вопрос о развитии на национальном уровне заимствуемых и имплементированных универсальных и наднациональных конституционных ценностей все же удобнее с использованием второго методологического подхода к интерпретации конституций.

Стоит также определиться с терминологией, используемой в отношении универсальных и национальных конституционных ценностей.

Категорию «конституционная ценность» отличают, в первую очередь, источники ее закрепления – это международные универсальные правовые акты и национальные конституции (писанные и неписанные).

Ценностное значение Конституции России наиболее полно воплощается в ее учредительном свойстве, верховенстве, высшей юридической силе, прямом действии, особом порядке внесения принятия, поправок и пересмотра. Как следует из практики Конституционного Суда РФ, Основной закон является конституирующим актом в отношении правовой системы государства в целом, включая нормативное пространство регионов России, – конституции (уставы) носят учредительный характер, который обусловлен учредительным характером Конституции РФ⁴.

Другой важный тезис – часть конституционно-правовых ценностей являются явно выраженными, как человек, его права и свободы – согласно ст.2 Конституции РФ, а другая их часть выявляется в процессе интерпретации Конституции РФ (к примеру, ценности федерализма, местного самоуправления, разделение властей и др.).

В самом широком смысле под национальными конституционными ценностями можно понимать публичные и частные интересы, защищаемые Конституцией РФ, причем стоит отметить, что не все данные интересы правовые по природе, большая часть из них носит политический, экономический характер.

Универсальные правовые ценности в некоторых зарубежных источниках именуется также «универсальны-

ми конституционными ценностями», ввиду их конституирования в международных правовых источниках для защиты общечеловеческих ценностей⁵. Отдельно выделяется группа наднациональных конституционных ценностей, закрепляемых на уровне союзов государств (к примеру, Европейский Союз). Как правило, наднациональные конституционные ценности не отождествляются с универсальными, хотя провести однозначную границу в их собственно аксиологическом значении практически невозможно, и, по сути, различие состоит в уровне их позитивирования. Впрочем, представляется, что теоретическая атомарность их существования, не отрицает возможность практического взаимного обмена смысловыми значениями и перемещения правовых ценностей с одного уровня на другой.

Источниками универсальных правовых ценностей, которые могут развиваться и применяться, сравниваться с иерархией национальных конституционных ценностей в России, исходя из ч.4 ст.15 Конституции РФ выступают «общепризнанные принципы и нормы международного права»⁶. Несмотря на отсутствие единого мнения в теории международного права относительно значения, вкладываемого в указанные принципы и нормы, примем за основу понимание общепризнанных принципов и норм международного права с учетом ст. 38 Статута Международного Суда ООН, определяющей, что источниками международного права являются: международные конвенции как общие, так и специальные; международный обычай и общие принципы права, признанные цивилизованными народами⁷.

Несмотря на принцип добросовестного исполнения государством международных обязательств, тем не менее стоит заметить, что вопрос о взаимовлиянии универсальных и национальных конституционных ценностей в России и в европейском конституционном праве не воспринимается однозначно.

Так, в Европейском союзе универсализация конституционных ценно-





стей приводит к закреплению некоего общего для участников союза круга ценностей и определенного уровня их защиты. Одновременно, если признавать общеевропейские конституционные ценности исключительно элементом наднациональной системы конституционных ценностей, то понятно, что без обеспечения на внутригосударственном уровне защиты данных универсальных конституционных ценностей реальное существование последних будет невозможно.

Причем поднятый вопрос не стоит также рассматривать односторонне, ведь даже при условии признания необходимости смежного закрепления идентичных конституционных ценностей на национальном и универсальном уровне ситуация осложняется тем, что на европейском пространстве одновременно действуют не только обязательства стран-участников ЕС, но и обязательства, принимаемые этими же странами в рамках другого сообщества – Совета Европы. К примеру, уже сегодня поднимается проблема соотношения юрисдикций Европейского Суда по правам человека и Суда Европейского союза. Возможен ли в перспективе пересмотр решений Суда Европейского союза в Европейском Суде по правам человека и, если возможен, то по каким категориям дел. Для нашего исследования представляется важным ответ на этот вопрос, в первую очередь ввиду того, что одна и та же конституционная ценность может по-разному восприниматься указанными судами с учетом разного по составу багажа конституционных ценностей, привнесенных в указанные сообщества со стороны их стран-участников. К примеру, определение понятия «жилище» в Суде Европейского союза до сих пор ограничено, так как последний придерживается мнения, что жилище включает в себя только жилище для частного проживания, а офис юридического лица не является жилищем, в то же самое время Европейский Суд по правам человека признает местонахождение юридического лица жилищем и предоставляет ему защиту⁸.

В России также вопрос о месте универсальных конституционных ценностей в ее правовой системе остается открытым. Достаточно вспомнить «дело Константина Маркина»⁹, вызвавшее серию публикаций по вопросу о скрытом конфликте в трактовке традиционной российской ценности материнства и отцовства и отличного понимания ценности данных социальных отношений в европейском сообществе¹⁰.

В своей статье «Предел уступчивости» председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин отмечает, что «с учетом условий и специфики военной службы в России и особой, связанной с материнством и детством социальной роли женщины в нашем обществе (ч. 1 ст. 38 Конституции), вряд ли можно утверждать, что предоставление права на отпуск по уходу за ребенком военнослужащим-женщинам при одновременном отказе в этом праве военнослужащим-мужчинам «лишено разумного обоснования», как это определил ЕСПЧ¹¹».

Интересно в этом плане обратить внимание на «защитную» по отношению к национальному праву позицию А.С. Карцева, который обосновывает тезис о приоритете национальных конституционных норм над включенными в российскую правовую систему нормами международного права. Основной довод в пользу данного тезиса автор видит в том, что «из содержания статьи 15 Конституции Российской Федерации в ее взаимосвязи со статьями 17 (часть 1), 46 (часть 3), 120 и 125 Конституции Российской Федерации не вытекает приоритет толкования международного договора, данного уполномоченным наднациональным органом, над истолкованием нормы внутреннего законодательства, данным Конституционным Судом»¹². Однако данный аргумент можно использовать и в пользу обоснования обратного тезиса – о превосходстве международного права и международных правовых ценностей над национальными. Логично предположить неуместность данного аргумента в обосновании обоих посылок.

Впрочем разумно задать вопрос: должны ли национальные конституции однозначно решать вопрос о соотношении международных и национальных конституционных норм или сама природа международного и национального права предопределяет приоритет первого? Несмотря на отсутствие согласованности позиций при ответе на данный вопрос в отечественной и зарубежной правовой доктрине, считаем, что невозможно прикрываться абсолютном суверенности неприкосновенности национального права при несбалансированных ограничениях универсальных правовых ценностей на национальном уровне. В первую очередь это касается центральных универсальных правовых ценностей – прав и свобод человека. В данном случае и национальная конституционная ценность прав человека имеет абсолютный приоритет над государственным суверенитетом, если исходить из смысла ст. 2 Конституции РФ. Иное понимание места прав человека в иерархии международных и национальных конституционных ценностей противоречило бы провозглашаемым целям принятия документов в защиту данных прав, в число которых включаются и Конституция РФ, и Всеобщая декларация прав человека, и Европейская конвенция о защите основных прав и свобод и иные правовые акты.

Однако мотивировка Конституционного Суда РФ по «делу Константина Маркина», на наш взгляд, недостаточно уделила внимание конфликтующим конституционно-значимым интересам – боеспособности армии и защите военнослужащих от дискриминации в сфере семейной жизни и социального обеспечения. Социальные права, как и любые другие фундаментальные права, имеют минимальное содержание, которое может и должно определяться и применяться судами, особенно в период финансовых сложностей, когда социальные права в первую очередь оказываются под ударом. Подчеркивая этот пункт, Р. Алекси пишет: «именно в эпоху кризиса даже минимальная конституционная защита социальных прав представляется обязательной»¹³.



При должном взвешивании конституционных ценностей на национальном уровне с учетом интерпретации в пользу минимального содержания социальных прав человека представляется, что конфликта интерпретаций между Европейским Судом по правам человека и Конституционным Судом РФ можно было избежать.

Активное развитие международных принципов и норм должно стимулировать правоприменителей осуществлять применение норм национального права в нормативном единстве с международным. Т.Г. Морщакова абсолютно верно отмечает, что утверждение международного стандарта прав и свобод в национальной правовой системе отражает «общий процесс его интернационализации и возникновения наднационального права конституционного уровня»¹⁴. Права человека уже не могут восприниматься как национальные правовые ценности, произвольно трактуемые независимыми государствами, они переросли границы государственного установления и являются универсальными международными правовыми ценностями.

Возможно, в качестве консенсусальной позиции в сфере интерпретации конституционного текста и признания необходимости развития универсальных правовых ценностей в правоприменительной практике государств при уважении национальных особенностей демократической организации может стать общетеоретическая концепция самой сущности конституции с точки зрения ее телеологической, инструментальной трактовки (иногда именуемой «живой конституцией» («the living constitution»¹⁵)). Считаю, что, несмотря на разные методологические подходы в интерпретации текстов основных законов государств, подлинны намерения составителей всех конституционных текстов состоят в создании инструмента, гарантирующего права человека, которые выступают связующей универсальной правовой ценностью.

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ по проекту «Конститу-

ционная аксиология в практике органов конституционной юстиции: российский и зарубежный опыт», грант №12-33-01353.

² Тарасова Е.П. Проблема влияния субъективных факторов на процесс разработки Конституции России в 1993 г. (на примере работы Конституционного совещания) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. №1. С.52.

³ Медушевский А.Н. Конституция России: пределы гибкости и возможные интерпретации в будущем // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. №2. С.15.

⁴ См.: По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 №13-П // Собрание законодательства РФ. 2003. №30. Ст.3101.

⁵ См.: Opsahl T. An «International Constitutional Law»? // International and Comparative Law Quarterly. Volume 10. Issue 04. 1961. P.760 – 784.

⁶ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря; 2009. 25 января.

⁷ Статут Международного Суда (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 47 – 63.

⁸ См.: Культурные аспекты и правоприменительная практика в области прав человека в Европе: препринт / под ред. А.А. Рябинина. М., 2012. С.13.

⁹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей: Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2009 г. №187-О-О (Документ официально не опубликован) // СПС «Консультант Плюс». Раздел «Судебная практика». 2013; Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Константин Маркин против Рос-

сии» (Konstantin Markin v. Russia, жалоба N 30078/06) [Электронный ресурс]. URL: <http://europeancourt.ru/2012/03/22/9768/> (дата обращения 03.04.2013).

¹⁰ См.: Бондарь Н.С. Европейский конституционализм в аспекте национальной конституционной и европейской конвенционной юрисдикций [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/news/Documents/Bondar.pdf> (дата обращения. 03.04.2013); Зорькин В.Д. Диалог Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека в контексте конституционного правопорядка. Доклад на XIII Международном Форуме по конституционному правосудию. СПб. 18 – 20 ноября 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: http://zalegoshensky.orl.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=3&did=3 (дата обращения 03.04.2013); Ковлер А.И. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека (в свете постановлений, принятых в 2010 году по жалобам против Российской Федерации) // Российское правосудие. 2011. №2 (58). С. 16 – 31; К. Коротеев. Конфликт, которого нет // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. №4. С. 122 – 130 и др.

¹¹ См.: Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2010/10/29/zorkin.html> (дата обращения. 03.04.2013).

¹² Карцев А.С. Анализ влияния процесса европейской интеграции на развитие российских юридических институтов // Развитие европейских и российских юридических институтов в контексте европейской интеграции: сборник материалов международного проекта / под ред. В.А. Шамахова, А.И. Федоркова, Ю.В. Косова. СПб.: ООО «Скифия». С.250. [Электронный ресурс]. URL: http://www.sziu.ru/media/uploads/razv_urid_inst_end-%D1%81%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA.pdf (дата обращения. 02.04.2013).

¹³ См.: R. Alexy A Theory of Constitutional Rights. Oxford. 2002. P. 344.

¹⁴ Морщакова Т.Г. Доктринальные основы имплементации международных стандартов прав и свобод средствами конституционного правосудия // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2008. №1. С.3.

¹⁵ См.: Rehnquist W.H. The notion of living constitution (1976) // Harvard Journal of Law & Public Policy. 2006. Vol. 29. №2. P. 401 – 415.





Рафаил Валейязнович Насыров, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин и правотворчества Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук

В статье ставится вопрос о взаимосвязи архетипов отечественного правосознания и семантики русского языка. Обосновывается факт отражения в русском языке приоритета не регулятивной, а охранительной функции закона и государства. Опровергается стереотип о неразвитости личностного начала в российском правосознании.

РУССКИЙ ЯЗЫК И АРХЕТИПЫ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ (НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СООТНОШЕНИЯ)

Возможность выявления фундаментальных черт (архетипов) российского правосознания с помощью анализа этимологии и семантики традиционных юридических терминов вытекает из тезиса М. Хайдеггера – «Язык – дом бытия». Немецкий философ пишет: «Где язык, только там и мир, т. е. непрерывно преобразующаяся округа решений и трудов, деяний и ответа, но и округа произвола и трескотни, гибели и смятений. Только там, где владычественно правит язык, есть историческое совершение»¹. Сказанное означает, что язык не просто средство передачи информации и атрибут социального действия, а человек воспринимает окружающий мир и оценивает его так, как он говорит. Для иллюстрации этой принципиальной закономерности приведем простой и одновременно наглядный пример. Некоторые российские старшеклассники на вопрос анкеты «Кем ты хочешь стать?» отшучивались – «Наемным киллером». Сама возможность этой шутки объясняется использованием нейтрально звучащего в русском языке иностранного слова, которое воспринимается в одном ряду со словами «менеджер», «дизайнер» и т. д. Но если употреблять исконно русские обозначения этой «профессии» («убийца» или «душегуб»), то указанная шутка становится явно глупой и грубой. Поэтому требование по возможности использовать термины русского происхождения имеет не только технико-юридическое, но и мировоззренческое и воспитательное значение.

По известному высказыванию А.Ф. Лосева, для истинного понимания древнегреческой философии необходимо знать язык Платона и Аристотеля, а М.Хайдеггер считал, что для преодоления кризиса немецкой философии стоит погрузиться в атмосферу древнегерманских наречий. И в отечественной философии традиционным является особое внимание к духу исконного русского языка. К.С. Аксаков обосновал нераздельную связь мысли со словом, содержания с выражением, идеи с формой. В работе «О русских глаголах» ученый пишет: «Качество действия есть тот стержень, на который нанизываются многочисленные, разнообразные и, на первый взгляд, хаотичные проявления русской глагольной семантики и вокруг которого формируются все способы функциональной реализации этой части речи. Глагол в Русском языке выражает самое действие и его сущность»². Эти рассуждения русского мыслителя важны для историка отечественного права, в котором многие юридические термины сформированы от соответствующего глагола. Так, латинское «actio» – это просто действие и в римском праве имело значение способа судебной защиты нарушенного права, тогда как в русском языке с тем же смыслом от глагола «искать» произошло слово «иск». Обратим внимание, что этот термин не просто внешне называет данное правовое явление, а раскрывает его содержательные признаки: ищут то, что «потеряно» (нарушено, не реализовано

субъективное право); поиск предполагает целенаправленное действие, осуществляемое в определенной форме. Также в семантике этого слова отражается такой архетип российского правосознания, как признание приоритета не регулятивной, а охранительной функции закона – ссылка на закон и обращение в суд являются крайними мерами разрешения социального конфликта, когда «потеряны» возможности иных неформальных средств воздействия.

Подход к решению сложной проблемы соотношения нравственности и формального права содержится в этимологии термина «закон» – «то, что находится за пределом того, что было изначально»³. Русский язык характеризуется преобладанием пространственных образов – в слове «закон» раскрывается пространство юрисдикции государства – «за коном», т. е. за пределами действия норм отдельных самоуправляющихся корпораций (общин, ремесленных объединений, купеческих гильдий и т. д.). Общеиндоевропейский корень «кон» имеет значение «начало, ряд, порядок». Выходит, что назначение закона не обеспечивать социальную гармонию, а лишь реагировать на явные проявления зла и создавать внешние условия для реализации добра. Еще в XI в. киевский митрополит Илларион с помощью образа Закона как слуги и предтечи Благодати и Истины выразил связь и одновременно недопустимость смешения нравственности и формального права.



Речь идет не только об истории российского правосознания, а также о его архетипах, как первообразах и «неизменностях в изменениях». Признание приоритета охранительной функции закона проявляется и в настоящее время. Так, отечественное законодательство с 1996 г. позволяет заключать брачный контракт, но в нашей стране, по данным статистики, лишь 5-7% брачующихся прибегают к этой юридической норме, тогда как в Западной Европе и США около 60-70%⁴. Специалисты объясняют это тем, что на Западе брак – административно-гражданское соглашение, а в России сохраняется традиционное представление, что «браки заключаются на небесах». До сих пор в обыденном языке словосочетанием «гражданский брак» обозначаются фактические брачные отношения, т. е. в непосредственном социальном дискурсе, где-то в подсознании, устойчивым оказалось представление, что подлинным является церковный брак.

Удивительна логика «цивилизаторов» России, которые трактуют указанный низкий процент брачных контрактов как проявление ложной гордости и анахронизма правосознания. Действует макиавеллевский, приобретший универсальное значение в современной культуре принцип «Важно не быть, а казаться». В брачном контракте в России допускается решение только имущественных вопросов, а в зарубежном законодательстве многих стран таких ограничений нет, и после перечисления вопросов, которые могут в этих странах предусматриваться в рассматриваемом виде юридического документа (домашнее хозяйство, компенсации за измену, количество детей и т. п.) «нецивилизованная» российская студентка задала риторический вопрос «Какой смысл в такой семье?».

Дело в том, что семья является примером непосредственного (неформального) общения, основанного на любви, бескорыстии, искренней заботе, т. е. на началах, которые не могут быть юридически определены и обеспечены. Такой письменный памятник русской культуры XVI в., как Домострой, известен лишь как акт, закрепляющий право главы семьи телесно наказывать домочадцев. Учитывая, что до сих пор сохраняется

«демонизированное» восприятие этой книги в общественном сознании, приведем выдержку из наставления отца сыну: «Следовать всем христианским законам и жить с чистой совестью и в правде, с верой творя волю Божию и соблюдая заповеди его, и себя утверждая в страхе Божьем, в праведном житии, и жену поучая, также и домочадцев своих наставляя, не насильем, не побоями, не рабством тяжким, а как детей, чтобы были всегда успокоены, сыты и одеты, и в теплом дому, и всегда в порядке»⁵. Гуманизация семейных отношений предполагала не просто утверждение абстрактного принципа равенства, но и сохранение (так и невоплотившегося полностью в прошлом) возвышенного образа семьи. Использование, в силу самой специфики семейных отношений, непосредственно юридических механизмов регулирования этой важнейшей сферы общественной жизни ограничено. Социологические исследования свидетельствуют о распространенности явного и скрытого насилия в семье и в настоящее время и даже в «цивилизованных» странах. Ясно, что такой способ устранения этого негативного проявления традиционного общества, как юридический запрет и контроль государства, оказался в целом несостоятельным. Право устанавливает форму заключения брака, гарантирует материальное обеспечение несовершеннолетних и нетрудоспособных, запрещает жестокое обращение с домочадцами и т. д. Но реализация всех этих норм еще не означает, что существует семья как особый интимно-непосредственный диалог. Скорее сам факт, что эти нормы требуют широкого государственно-юридического обеспечения, является симптомом кризиса семьи.

Принято говорить о правовом нигилизме как черте, имманентно присущей отечественной правовой культуре. Хотя в действительности речь должна идти о негативном, часто неосознанном отторжении попыток навязать несоответствующие национальному менталитету представления о праве и его роли в общественной жизни. Приведенный пример брачного контракта позволяет сформулировать алгоритм позитивного восприятия иноземных правовых институтов: во-первых, определяя содержание правовых норм, необходимо учитывать

особенности российского правосознания (так, брачный контракт в России регулирует только имущественные отношения), и, во-вторых, заимствование той или иной правовой конструкции не означает, что цели, форма, масштабы ее использования должны соответствовать юридической практике правовой системы, создавшей данный институт права. Примечательно, что постепенное увеличение числа брачных контрактов в нашей стране отчасти объясняется тем, что к этой юридической процедуре стали прибегать супруги, уже принявшие решение о разводе, т. е. когда *de facto* семьи уже нет. И в этом вновь проявляется восприятие закона как средства не установления социальной гармонии, а разрешения конфликта.

С указанной выше особенностью отечественного правосознания связано отношение россиян к государству и государственной службе. Распространенным является мнение об этатизме и неразвитости личного начала в традиционном российском правосознании. Приходится говорить не просто об искаженной, а о «перевернутой» характеристике и оценке отечественной политико-правовой традиции. Критики традиционной России выступают с позиций западной государственно-правовой идеологии, но при этом их рассуждения вызывают в памяти библейское предостережение – «Что ты смотришь на сучек в глазе брата твоего, а бревно в твоём глазе не чувствуешь» (Лк.6.41). Для начала укажем на очевидный факт – идеология тоталитаризма с его установкой на слияние государства и общества является порождением именно западной цивилизации. Трудно найти в истории восточной и древнерусской общественной мысли аналоги социальным проектам Платона, Т. Мора, Т. Кампанеллы, Г. Мабли, А. Сен-Симона и т. д. В XX в. наиболее прозорливые мыслители заметили, что реализация идеологии либерализма также приводит к особой форме тоталитаризма. Либерализм в такой же степени, как и социализм, соответствует духу Просвещения, и по отношению к прежнему традиционному мировоззрению является тотальной идеологией. Если в 1976 г. П. Фейерабенд сетовал, что «эту нетерпимость либерализма почти никто не замечает»⁶, то в настоящее





время этот факт трудно отрицать. Так, французский философ Ж. Делез, имея в виду не только откровенно тоталитарные режимы XX в., предупреждает, что наступает эпоха общества тотального контроля⁷, а известный австрийский теоретик «информационного антиглобализма» К. Беккер пишет о «гипергосударственном контроле как орудии политики»⁸. Не парадоксально, а закономерно к обществу, описанному в книгах Дж. Оруэлла «1984 год» и О. Хаксли «О дивный новый мир», значительно ближе становятся именно современные западные демократии.

Относительно кратковременные попытки воплотить этот «чужеродный» вариант общественного устройства в более традиционалистски ориентированных странах (России, Китае и др.) предполагали огромные жертвы. Тогда как «родственность» этой концепции Западу и предоставляет ему возможность реализовать более мягкий («бархатный») вариант тоталитаризма, что явно видно в современных западных демократиях, фундаментом которых выступает мощное полицейское государство. Ложным является отождествление характерной для российского и восточного мировоззрения убежденности в необходимости существования сильного государства со склонностью к тоталитаризму. Политический режим может быть авторитарным, но при этом пространство проявления этой авторитарности может оказаться ограниченным, тогда как демократические процедуры могут стать средством «внедрения государства в тело общества» (выражение М. Фуко).

Различному восприятию места и роли государства в общественной жизни соответствует этимология и семантике слов, с одной стороны, – «state» (staat, stato, etat), а с другой – «государство». В определении государства как особой территориально-политической организации общества имплицитно содержится возможность отождествления общества и государства; при доведении до логического конца этой установки и может сформироваться тоталитарная парадигма социально-политической организации общества. Эта опасность отражается в термине «state», который возник относительно недавно в период формирования в Западной Европе на-

циональных государств и абсолютных монархий. Характерно, что «изобретателя» этого понятия – Н. Макиавелли – по праву называют основателем западноевропейской политической науки и одновременно идеологом сильной государственной власти. Латинское слово «status» означает «состояние, положение», и оно было использовано для констатации факта возникновения нового типа государства, которое определяет состояние всего общества. Абсолютные монархии не были последней формой феодального государства, а были начальной стадией формирования буржуазного государства. М. Вебер пишет: «Повсюду развитие современного государства начинается благодаря тому, что князь осуществляет экспроприацию других самостоятельных «частных носителей управленческой власти, то есть тех, кто самостоятельно владеет средствами предприятия управления и военного предприятия и имуществом любого рода, могущем найти политическое применение»⁹. После буржуазных революций процесс «внедрения государства в тело общества» не прекратился, но стал приобретать более мягкие и даже демократические формы. Но наиболее чуткие мыслители распознавали «стратегическую» линию развития западноевропейских государств; П.В. Анненков писал о В.Г. Белинском: «С ним случилось то, что потом не раз повторялось с многими из наших самых рьяных западников, когда они делались туристами: они чувствовали себя как бы обманутыми Европой»¹⁰. Вспомним знаменитую характеристику Западной Европы А.И. Герценом как «человеческого муравейника».

Русский термин «государство» произошел от слов «государь», «господарь», «господин», которые составлены из двух общинноевропейских корней: «gost» – «гость, приезжий» и «podis» – «хозяин»¹¹. Государство несомненно воплощается во власти «хозяина», носителя суверенитета, но при этом непосредственно присутствует в обществе время от времени, как бы «наездами». Станет ясно, как возник такой образ государства, если вспомнить, что первоначальный способ налогообложения в Киевской Руси имел форму полюдья – объезда князьями племен, которые

сохраняли значительную автономию с соответствующими органами самоуправления и способами разрешения внутренних споров. Но и в современном российском правосознании сохраняется стремление разрешить социальный конфликт мирно и непосредственно, а обращение в суд рассматривается как крайняя мера¹². Негативно стоит оценивать не эту внутреннюю установку большинства носителей отечественного правосознания, а отсутствие легальных и развитых форм досудебного разрешения споров. Игнорирование архетипа не приводит к его исчезновению, а возникают «подпольные» формы его проявления. Речь идет о том, что Президент РФ в Послании Федеральному Собранию 2001 г. определил в качестве «теневой юстиции»¹³.

Н.А. Бердяев называл русский народ самым государственным и одновременно самым безгосударственным, исходя из того, что однозначными и непротиворечивыми формулировками адекватно охарактеризовать русский национальный характер невозможно: «Русский народ есть в высшей степени поляризованный народ, он есть совмещение противоположностей»¹⁴. Опасны не противоположности, а отсутствие процесса и форм их совмещения. Так, ложным является утверждение об отсутствии в России традиций самоуправления и того, что сейчас называется гражданским обществом. Фундаментальное значение имело различие сфер «государева дела» и «земского дела». Несправедливой является характеристика П.Б. Струве Ивана Грозного как «первого большевика» в русской истории – были крайние проявления авторитаризма (множество аналогов которым при желании можно обнаружить и истории западноевропейских монархов XVI в.), но не тоталитаризма. Подтверждением этому может служить факт сохранения, наряду с опричниной, земщины – около половины территории государства с центром в Москве, которая управлялась не царем, а земской Боярской думой; несмотря на конфликты с церковью, Иван IV не упразднил патриаршество. Элементы тоталитаризма, скорее, проявились в годы правления Петра Великого, когда был опрокинут следующий архетип: «Для народа верно то, что из тех рамок,



которые поставлены верой и обычаями, Царь также мало может выступить, как и он сам (Народ-Земля) [...] Но сбривать бороды, предписывать покрой платья, переносить по произволу столицу – никогда не представлялось входящим в компетенцию русского Самодержца»¹⁵. По словам Д.А. Хомякова, «начинается эра «принципиального» произвола, сначала воплотившегося в громадной личности Петра, а от него усвоенного его преемниками»¹⁶. Адекватное восприятие отечественной истории предполагает отнесение к таким преемникам Петра I и большевиков.

Начавшийся в XVIII в. процесс активного заимствования западноевропейской правовой культуры привел к тому, что многие исконно русские слова получили искаженный и даже противоположный смысл. Например, до Петра I слово «пошлость» в форме глагола «пошлось» и прилагательного «пошлый» имело положительное значение «обычного, старинного». Нечто подобное произошло и с понятием самодержавия, которое было отождествлено с абсолютизмом. Д.А. Хомяков пишет: «Вся суть реформ Петра сводится к одному – замене русского самодержавия – абсолютизмом. Самодержавие, означавшее первоначально просто единовластие, становится после него римско-германским императорством. Власть ради власти, автократия ради самой себя – вот чем Петр и его преемники, а за ним и их современные апологеты, стремились заменить живое народное понятие об органическом строе государства»¹⁷. Важно уяснить, что слова не просто называют, а отражают в себе условия, причины, процесс возникновения обозначаемого явления и его содержательные признаки. Абсолютизм соответствует этапу зарождения капитализма и национальных государств в территориально компактных метрополиях Западной Европы, а самодержавие – форма возникновения централизованной евразийской державы. В связи с этим возникает вопрос о соответствии конституционно-правового термина «федерация» самой истории складывания российской государственности. Абсолютизм предполагает создание крупной наемной армии и флота как средства колониальной политики и обеспечения такого обязательного усло-

вия развития западной цивилизации, как наличие обширной сферы внешней экспансии; стоит заметить, например, что во французских колониях рабство было отменено лишь в конце XIX в. Тогда как основным направлением военной политики России вплоть до настоящего времени является самосохранение, и распространение власти на какую-либо территорию означало, что она становится частью всей державы с соответствующим признанием прав местного населения.

В период централизации Руси московский князь говорил представителю хана Золотой Орды о желании «самому держать власть». В самой характеристике дореволюционной России как самодержавия объективно содержалась не только констатация монархической формы правления, но и геополитическая установка на суверенность (независимость) российской державы по отношению к другим государствам. Также отличие в том, что установление абсолютизма отражало процесс секуляризации западноевропейского государства, а самодержавие характеризуется внутренней связью с религиозностью, православной верой. Поэтому власть самодержца трактовалась не столько как право и привилегия, а прежде всего как обязанность и бремя¹⁸.

Сложилась предвзятая установка негативно воспринимать русские термины, обозначающие носителей государственной власти. Так, слово «правитель», как правило, вызывает образы тирана или диктатора. Но в сказке А.С. Пушкина «О царе Салтане» можно встретить непривычное для современного уха выражение – «Князь Гвидон тот город правит», т. е. город живет сам по себе, а князь лишь «подправляет» его, но не «управляет» им. В сравнении с традиционным концептом «правитель» оскорбительным для адресатов властных решений является распространенное в современном языке слово «руководитель» – тот, кто «водит за руку». Также и в иностранном слове «президент» не находят авторитарного подтекста, хотя в переводе с латинского – это «человек, сидящий впереди». Кроме того, важно учитывать, что слово «президент» нейтрально обозначает главу государства, и поэтому в новостях можно спокойно и

рассудочно воспринимать сообщение: «Президент РФ в нетрезвом состоянии дирижировал оркестром». Но использование в этой фразе словосочетания «Верховный Правитель России» вызовет острое эмоционально-оценочное ощущение несовместимости такого поведения со статусом главы государства.

В отличие от современных представлений, что «политика – дело грязное», в прошлом, напротив, политика воспринималась как сфера деятельности «лучших». Это представление было в прошлом универсальным и проявлялось, вопреки словам Джозефа Р. Киплинга о Западе и Востоке, как в восточной, так и в западной политико-правовых культурах. Если в древнеиндийской политической доктрине носителями государственной власти могли быть только кшатрии (ksatriya – «наделенный могуществом»), то обосновывалось это тем, что представители этой варны по рождению, «автоматически», являются носителями соответствующих достоинств. Мнение, разумеется, ложное, но принципиальная установка на аристократичность государственной власти является бесспорной. Центральным вопросом древнекитайской политической мысли была проблема использования на службе достойных людей; Мо-цзы (V в. до н.э.) советует: «Древние совершенномудрые ваны высоко ценили почитание мудрости, назначали на должность способных, не создавали группировок из родственников, не питали благосклонности к знатным и богатым»¹⁹. Аристотель, как известно, различал добродетели просто гражданина и политика и предъявлял к последнему особые требования: «Ведь говорим же, что дельный правитель должен быть хорошим и рассудительным, а государственный муж непременно должен быть рассудительным [...] Добродетель хорошего человека и хорошего правителя тождественны, а гражданином является и подчиненный»²⁰.

Вспомним библейские слова «Нет власти ни от бога». Это утверждение предполагает не только уважительное отношение к государству как творению бога, но и требует от самих носителей государственной власти постоянно подтверждать свой высокий статус. Историк П. Монте досконально (насколько это позволяли источники) изучил образ





жизни древнеегипетских фараонов и пришел к выводу: «Жизнь царя – как общественная, так и частная, была строго регламентирована [...] Царь должен был во всем проявлять умеренность и неукоснительно соблюдать закон – так требовала древняя традиция»²¹. В глубочайшей древности универсальной была традиция в случае общественных неурядиц приносить правителя в жертву или подвергать изгнанию. А.Е. Наговицын обнаруживает отголоски этого обычая даже в русских сказках и былинах: «Цари избирались у разных племен и народов для управления. Царь удачу народа и плодородие отождествлял. Считалось, что если детей у него нет или годы неурожайные участились, или набеги вражеские одолели, могли царя с царицею как носителей неудачи принести в жертву тем богам, которых они прогневали, по мнению жрецов и народа. В новгородской былине «Садко» самого Садко как вожака купцов при буре первым кинули в жертву Царю Морскому. Угоден именно он, как самый дорогой и ценный из того, что род, племя, царство, караван купцов может отдать богам во имя общего благополучия»²². Разумеется, такие формы воздействия недопустимы, но несомненным и истинным является сам принцип соединения в представителе власти начал аристократичности и ответственности.

Указанный традиционный взгляд на носителей государственной власти проявляется в таком правовом термине как «взятка». Взятничество включает в себя два отдельных состава преступления – в начале «дать», а уже потом «взять». Но эти два разных вида деяния называются термином, образованным от одного глагола «взять». Почему не появился, наряду со словом «взятка», термин «датка»? И, наконец, как можно объяснить логику законодателя, который вначале закрепляет ответственность за получение взятки, а уже затем за дачу взятки (ст.ст. 290 и 291 УК РФ), именно первое деяние относится по п. 5 ст. 15 УК РФ к категории особо тяжких? При этом лицо, давшее взятку, может быть при определенных обстоятельствах освобождено от ответственности (ст. 291 УК РФ. Примечание). Дело в том, что должностные лица, получающие взятку, как представители государства,

воплощающие в себе, по словам Гегеля, не особенное (частное), а всеобщее начало, «по существу превращают занимаемую должность и вытекающие полномочия в предмет купли-продажи»²³. Советского времени сохранилась идеологическая установка на выделение «передового» класса, представители которого и становятся носителями «эталонного» достоинства. Так, субъективно-психологическим фактором распространения коррупции в современной России является культивирование мнения, что достоинством обладает, прежде всего, предприниматель; и чиновник в «духе времени» включает свой статус в систему рыночных отношений.

Масштабы и характер коррупции в государственном аппарате современной России угрожают самому существованию нашей страны. Идеино-мировоззренческий вакуум приводит к тому, что законодательные, организационные и охранительные меры не дают должного результата. Образно говоря, разрабатываются «агрегаты», которые не работают из-за отсутствия «топлива» – возвышенных идеино-ценностных установок. Звучит пафосно, но недооценка этого фактора делает все программы и мероприятия по оздоровлению российского государства «замками на песке». Право закрепляет широкий перечень требований, предъявляемых к государственному служащему, в том числе добросовестность, объективность, терпимость, этичность, беспристрастность и иные²⁴. Суть этих качеств такова, что они не могут быть обеспечены формально юридическими средствами, а предполагают наличие соответствующих внутренних качеств. Необходимо признать, что до сих пор не ясны источники возникновения в сознании большинства чиновников установок, обеспечивающих их добросовестное отношение к своим обязанностям. Следующее суждение А.В. Оболонского, сделанное в 90-х гг., актуально и сейчас: «В общем госаппарат стал работать хуже, ибо старые – партийно-номенклатурные – рычаги контроля и управления разрушились, а адекватной замены им не возникло. К тому утратили силу и прежние нормы неформальной служебной морали, пусть далекие от совершенства, но все-таки как-то регулировавшие поведение служащих.

На смену же им пришел не новой, демократический кодекс административной морали, а административный «беспредел», порождающий вседозволенность и почти безграничный чиновничий произвол, моральный вакуум»²⁵.

Примечательным является следующий факт: в XVIII в. слова «обязанность» и «должность» были синонимами, и по отношению к частному лицу можно было говорить, например, о его «должности соблюдать закон». Но далее под должностью стали понимать место, занимаемое представителем государственной власти²⁶. Эту метаморфозу можно объяснить более возвышенным значением слова «долг», в семантике которого отражается требование следовать не только формальным правилам (обязанностям), но и иным внутренним императивам. Но современный чиновник стал «одномерным существом». П. Бурдые пишет о положении бюрократа: «Согласно основному закону деятельности бюрократических аппаратов, аппарат дает всё (в том числе и власть над аппаратом) тем, кто также отдает ему всё и ждет от него всего, потому что вне аппарата такие люди не имеют ничего или почти ничего»²⁷. При этом российский чиновник «дышит» самим воздухом новой господствующей идеологии потребительства, включает свой статус в эту систему ценностей и исходит из аксиомы «Бедность порок». Важно, чтобы носители государственной власти не связывали однозначно свой статус и образ жизни только с государственной деятельностью. Если раньше чиновника можно было хотя бы попытаться удержать от злоупотребления своим положением словами «Ты же православный!» или «Ты же коммунист!», то сейчас в словах «Ты же слуга народа!» нет ничего, кроме иронии и сарказма.

Русский язык характеризуется широким использованием эмоционально-оценочных слов, что находило отражение в юридических понятиях и конструкциях древнерусского права. Так, латинское «delictum» можно перевести как «отбрасывание», и в юридическом значении этот термин отражает, прежде всего, внешние признаки правонарушения – противоправное деяние. В Русской Правде (свод др.-рус. феод. права) правонарушение – это «обида», в центре



внимания не акт внешнего поведения, а личность потерпевшего, и соответственно правонарушителем признается «обидчик», т. е. внимание концентрируется на субъекте и субъективной стороне правонарушения. Эта же закономерность проявилась в словах «головник», «лихое дело», «лихой человек» и др., а в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. организатор преступления назывался «главным виновным», как лицо «распоряжавшееся и управлявшее действиями других» (ст.14).

Для определения критерия истинного гуманизма в праве воспользуемся разработанной в юриспруденции конструкцией структуры правоотношения, включающей в себя следующие элементы: субъекты (участники) правоотношения, объект (благо, по поводу которого возникает юридическая связь) и содержание (взаимные права и обязанности). Ясно, что если правовая культура персонцентрична, то в ней акцент делается на характеристике субъектов правоотношения и характере их взаимодействия. В свете сказанного сравним две юридические конструкции, возникшие в разных правовых культурах, но при этом направленных на разрешение типичной правовой ситуации: собственник А утратил владение своей вещью, обнаружил ее у Б, который доказал, что приобрел вещь добросовестно у В, а тот – у Г. Возникает вопрос – к кому предъявлять иск? Как известно, в римском праве было разработано правило виндикации – «Где нахожу вещь, там ее и истребую». При этом не принимается во внимание тот факт, что ответчик является добросовестным приобретателем. Акцент делается на самой вещи и месте ее нахождения, и в самой структуре правоотношения именно объект является ее центральным элементом. Добросовестность ответчика учитывалась лишь при решении вопроса об упущенной выгоде, плодах и т. д.

Теперь обратимся к нормам Русской Правды, установившим процедуру свода. Новый владелец вещи не выдавал ее истцу, а шел вместе с ним к тому, у кого она была приобретена. Свод продолжался уже всеми заинтересованными лицами до того, кто не мог доказать законность владения ею в прошлом; он

объявлялся вором, возмещал ущерб и платил штраф²⁸. Почему же носитель русского правосознания не проявлял такой же железной логики, как древний римлянин, и не забирал вещь у добросовестного владельца? Если учесть, что по Русской правде правонарушение называлось обидой, то ответ становится ясным – владелец не *обидчик*, не допустимо наказывать «без вины виноватого». В этом правоотношении важен не объект, а его участники, их добросовестность, виновность или невиновность. Такую юридическую норму и можно назвать персонцентричной.

Подводя итог, укажем, что в настоящее время лингвисты большое внимание уделяют взаимосвязи национальных менталитетов и соответствующих языковых картин мира. Эти исследования опровергают миф об отсутствии личностного начала в российском мировосприятии. Хотя необходимо признать, что неразвитость правовой культуры в России проявляется в том, что этот персонцентризм не вполне реализован в соответствующих правовых нормах и институтах, и может принимать даже извращенные формы, о чем свидетельствует указанный выше уровень коррупции в нашей стране. В процессе формирования определенной ценностно-нормативной системы координат вопрос о языке имеет важное, по сути онтологическое значение, в том числе и в государственно-правовой сфере социального бытия. Если общество (национальная культура, цивилизация) – это, по словам евразийцев, симфоническая личность, то необходимо учитывать, что важнейшим условием выживания любого индивида является определенный уровень самопознания и самоидентификации.

¹ Хайдеггер М. Работы и размышления разных лет. М., 1993. С. XII.

² Цит. по: Тимирханов В.Р. Лингвофилософское наследие К.С. Аксакова: Самобытный голос языка [Электронный ресурс]. URL : <http://www.aksakov.info/index.php?id=171>

³ См.: Шанский Н.М. Краткий этимологический словарь русского языка. М., 1975. С.154.

⁴ См.: Брачный контракт в современной России. [Электронный ресурс]. URL: http://www.memoid.ru/node/brachnyj_kontract

⁵ Хрестоматия по древнерусской литературе XI-XVII веков / сост. А.Н. Ужанков. М.: «Русский язык», 1991. С. 165.

⁶ Фейерабенд П. Против метода. Очерк анархистской теории познания. М., 2007. С. 20.

⁷ Делез Ж. Переговоры (1972-1990). СПб., 2004. С. 223.

⁸ Беккер К. Словарь тактической реальности: Культурная интеллигенция и социальный контроль М., 2004. С. 44.

⁹ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 650.

¹⁰ Цит. по: Зеньковский В.В. Русские мыслители и Европа. М., 1997. С.26.

¹¹ Шанский Н.М. Краткий этимологический словарь русского языка. М., 1975. С.112.

¹² Так, первоначально слово «сутяга» имело нейтральное значение «истец». Но в словаре В.И. Даля – это «человек вздорный, неправедный истец». См.: Словарь В.И. Даля [Электронный ресурс]. URL: dal.sci-lib.com/word039305.html

¹³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2001 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.med-pravo.runmed>

¹⁴ Бердяев Н.А. Самопознание. Русская идея. М., 2009. С.437-438.

¹⁵ Хомяков Д.А. Православие, самодержавие и народность. М., 2005. С.222.

¹⁶ Там же. С.223.

¹⁷ Там же. С.219-220.

¹⁸ Подробнее об этом см.: Васильев А.А. Очерки истории консервативной правовой мысли в XIX в. М., 2011. С.55 и далее.

¹⁹ Древнекитайская философия в 2 тт. Т.1. М., 1994. С. 182.

²⁰ Аристотель. Сочинения в 4 тт. Т.4. М., 1984. С. 450-451.

²¹ Монте П. Эпоха Рамсесов. Быт, религия, культура. М., 2004. С.224.)

²² Наговицын А.Е. Тайны славянской мифологии. М., 2003. С.316-317.

²³ Взяточничество. [Электронный ресурс] URL: <http://www.zonazakona.ru/articles/index.php?a=48>

²⁴ Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12.08.2002 г. № 885 (в ред. Указов Президента РФ от 20.03.2007 N 372, от 16.07.2009 №814)

²⁵ Оболонский А.В. На государевой службе: Бюрократия в старой и новой России. М., 1997. С.29.

²⁶ См.: Виноградов В.В. История слов. М., 1999. С.144.

²⁷ Бурдые П. Социология политики. М., 1993. С. 256.

²⁸ См.: Чельцов-Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права. СПб., 1995. С.635.





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

Статья посвящена политико-правовому идеалу мыслителя периода русской эмиграции И.Л. Солоневича. Автор раскрывает концепцию «народной монархии» И.Л. Солоневича в контексте жизненной судьбы мыслителя и истории советской России. В работе анализируется идеальный государственный строй России и идея права-совести в трактовке И.Л. Солоневича.

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ «ДИКТАТУРЫ СОВЕСТИ» И.Л. СОЛОНЕВИЧА

Иван Лукьянович Солоневич (1891 – 1953) довел до завершения концепцию русского самодержавия, создаваемую в течение более десяти веков Иваном Грозным, Юрием Крижаничем, Н.М. Карамзиным, славянофилами, М.Н. Катковым, К.П. Победоносцевым, Л.А. Тихомировым и другими отечественными мыслителями. Однако, в отличие от своих предшественников, И.Л. Солоневич свою теорию «народной монархии» создавал после крушения Российской Империи и двух революций 1917 г. Он смог уловить и выразить те причины, которые привели к гибели русского самодержавия и даже предсказать политику большевистского государства. Интересно то, что, вероятно, советское руководство отчасти признавало правоту рассуждений И.Л. Солоневича. Так, резкая неприязнь монархиста к интеллигенции и предавшему царя служилому классу воплотилась в сталинских чистках партийного, государственного и военного аппаратов.

Биография И.Л. Солоневича неповторима и тесно переплетается с историей России как до революции, так и в советский период. В своей жизни он не раз менял профессии и места жительства. Он был и грузчиком, и цирковым артистом, и гимнастом, и журналистом, и контрразведчиком. Жил он в Белоруссии, Одессе, Петрограде, Москве, Финляндии, Германии, Аргентине, объехал Западную, Севе-

ро-Западную и Южные части России. В своей публицистике он не побоялся авторитетов и ни перед кем не преклонялся, резко отнесся ко всей русской исторической науке и литературе. Тем он еще более интересен как самородок, своего рода отщепенец, хорошо знакомый с русской жизнью и советскими порядками.

Родился Иван Лукьянович в Гродненской губернии Западной Белоруссии в семье сельского учителя и журналиста белорусских изданий. Дедами его были сельские священники, что, несомненно, сказалось на православных убеждениях И.Л. Солоневича. Сам И.Л. Солоневич занимался гимнастикой, был призером Всероссийского чемпионата по пятиборью. В юношестве, помимо спорта, он печатал статьи в ряде белорусских журналов. Работая в журналах и не без влияния отца, И.Л. Солоневич живо воспринимает идеи «западноруссизма» о единстве всех русских народностей – великороссов, белорусов и малороссов, что позднее воплотится в концепции русской империи как единстве всех, включая неправославные, народов с развитием национальных и религиозно-духовных традиций и особенностей без какой-либо розни и вражды. В 1913 г. поступает на юридический факультет Петроградского университета, где учится на одном курсе с поэтом Н. Гумилевым.

После революции он сотрудничает с Белым движением и занимается контрразведкой. В 1920-е гг. переезжает на юг России, где, выполняя задания разведки, руководит спортивными секциями. После окончания Гражданской войны остается в России и переезжает в Москву. В эти годы И.Л. Солоневич работает в ряде газет и журналов, выезжает в командировку по многим городам России.

Не соглашаясь с советской политикой, он трижды пытается бежать, но каждый раз неудачно. В последний раз был арестован ГПУ и на 8 лет отправлен по решению суда в лагерь при Беломорско-Балтийском комбинате. Оттуда ему в 1934 г. удастся бежать с сыном в Финляндию. Из Финляндии он переезжает в Германию, где отказывается поддерживать Гитлера, из-за чего и подвергается изоляции. В это время советская власть устраивает на него покушение. И.Л. Солоневич остается жив, но погибают его жена и сын. После окончания Второй мировой войны он переезжает в Аргентину, где живет до своей кончины в 1953 г.

И.Л. Солоневич оставил после себя богатое публицистическое наследие. К числу наиболее ценных и интересных произведений принадлежат: «Россия в концлагере», «Белая Империя» (Народная монархия), «Диктатура импотентов», «Диктатура слоя». В Аргентине в 1948 г. И.Л. Солоневич основывает газету «Наша страна»



и создает «Народно-монархическое движение» или, как он его называет, «Штабс-капитанское движение», которые существуют и поныне.

Свою мировоззренческую линию И.Л. Солоневич резко противопоставляет социалистам-утопистам и республиканцам-либералам. Ближе всего он считает для себя правую, консервативную партию, однако вовсе не идеализирует монархические организации, считая, что и они подвергнуты общей язве всей русской интеллигенции – разрыву с русской историей и народностью. Вот как он сам характеризует истоки своей политической программы: «Та, которая больше всего оперирует термином «русскости» и которая представляет собой слой наиболее удаленный от интересов русского народа. Ее социальный состав: дворянство и служилый класс. Ее философские корни: никакие. Ее историческое происхождение: заимствованное непосредственно из Польши крепостное право... Это наибольшая количественно группа и самая слабая культурно. Она признает монархию и выполняет монархические обряды. Но если можно будет обойтись без монархии – например, на путях военной диктатуры, – она постарается обойтись. Однако, именно из служилого элемента этой группы откололся «штабс-капитанский элемент», который и является реальным автором этой работы»¹. Именно на этот слой в русской эмиграции и надеялся Иван Лукьянович как на оплот возможного осознания русской индивидуальности и построения соборной монархии.

По мнению И.Л. Солоневича, русская революция – итог предательства со стороны русской интеллигенции, выразившей себя в исторической науке и литературе. Интеллигенция в России, формировавшаяся после петровских реформ и постепенно освобождавшаяся от общего государственного тягла, оторвалась от народа, стала мерить русскую жизнь европейскими формулами. Такие европейские стереотипы полностью исказили природу русской культуры и психологии. Иван Лукьянович считал, что именно русская литература ввела в заблуждение Германию, посчитав-

шую, что русский человек слаб и безволен, подобно Каратаеву Толстого. На самом деле русский человек и его народный дух абсолютно иные, нежели представлены в литературе. Русскую интеллигенцию он окрестил «подкинутым сословием», а литературу признал лживой. По поводу литературы он писал: «Не Обломовы, а Дежневы, не Плюшкины, а Минины, не Колупаевы, а Строгановы, не «непротивление злу», а Суворовы, не «анархические наклонности русского народа», а его глубочайший и широчайший во всей истории государственный инстинкт»².

Аналогично отзывался И.Л. Солоневич о русской исторической науке: «Русская историография за отдельными и почти единичными исключениями есть результат наблюдений русских исторических процессов с нерусской точки зрения»³. Сознание, зараженное европоцентризмом, мешало ученым разглядеть русскую индивидуальность и ее сильные качества. Поэтому история излагалась для России с уничижающей точки зрения, дабы обосновать необходимость строительства в России европейских порядков – свободы, парламентаризма, свободы печати и т. п.

Именно правильное восприятие, оценка русской истории должны были, по мысли И.Л. Солоневича, открыть истинный народный дух, русскую доминанту. Нет похожих народов по своей доминанте, по внутреннему психологическому складу. Такой доминантой у русского народа он считал самый мощный в истории государственный инстинкт. Анархизм не свойственен русскому человеку, напротив, он тысячелетие с великим напряжением сил строил свою государственность – неповторимую русскую империю, и старался ее оберегать и сохранять как оплот свободы и независимости. Мыслитель-монархист подчеркивает: «Настоящая реальность таинственной русской души – ее доминанта – заключается в государственном инстинкте русского народа, или, что почти одно и то же, в его инстинкте общежития»⁴. Причем инстинкт, русская доминанта действует, не взирая на внешние обстоятельства. Русское сознание покрывает внешний мир, бытие, определяет

его. По мнению Ивана Лукьяновича, русская история – победа духа над пространством.

В «Народной монархии» о русском государственном инстинкте И.Л. Солоневич замечает: «Если у народа не действует государственный инстинкт, то ни при каких географических, климатических условиях этот народ государства не создаст. Если народ обладает государственным инстинктом, то государство будет создано вопреки географии, вопреки климату и, если хотите, то даже и вопреки истории. Так было создано русское государство»⁵. Примечательно, что И.Л. Солоневич второстепенное внимание уделяет фактору среды в строительстве государства, полагая, что превыше духовные начала, доминанты народа. Так, благоприятные условия не позволили цыганам и евреям обрести государственность. Дело в том, что эти народы не имеют, по мнению консерватора, государственного инстинкта.

Признав русский народ самым государственным в мире, И.Л. Солоневич непреложным фактом считает то обстоятельство, что на протяжении всей русской истории русские поддерживали и боролись за царскую власть как гарантию их свободы и развития. Причем, как доказательно показывает Иван Лукьянович, именно на народ опирались русские князья и цари в совместной борьбе с боярами и олигархами. Эта связь народа и царя пронизывает всю русскую историю. Народ и царь едины и мистически связаны друг с другом. И.Л. Солоневич писал: «Русская монархия исторически возникла в результате восстания низов против боярства, и – пока она существовала, – она всегда стояла на защите именно низов»⁶. Приверженность монархии вошла в кровь и плоть русского народа за ее более чем тысячелетнюю историю. Национальное самосознание подчинено идее самодержавия на самом глубоком ментальном уровне. Идею монархии невозможно вырвать из души русского народа, не уничтожив самого носителя государственного идеала – русскую цивилизацию. Подобно другим консерваторам, И.Л. Солоневич отмечал эту ирра-





циональную, инстинктивную любовь русского народа к монархии, которая не утрачена была и в советское время и трансформировалась в благоговение к руководителю партии, а в постсоветское время к главе государства – президенту. Русская душа надолго срослась с монархической формой правления и в ней видит залог своего существования и непоколебимости.

Изучение наследия И.Л. Солоневича позволяет выделить ряд признаков русского самодержавия:

1. Органичность становления монархии в России как итог эволюционного развития государственности без разрывов и скачков, войн и революций. Монархии в Европе, напротив, были следствием религиозных и феодальных войн.

2. Русское самодержавие – это правление нравственного идеала, диктатура совести, а не формального закона. И.Л. Солоневич указывал: «Отличительная черта русской монархии выражает волю не сильнейшего, а волю всей нации, религиозно оформленную в православии и политически оформленную в империи. Воля нации, религиозно оформленная в православии, и будет «диктатурой совести»⁷. Русский царь мог себя позволить править по совести вне и помимо закона, во благо народа, не подчиняясь несправедливым требованиям правящего слоя.

3. Русское самодержавие глубоко народно по своему происхождению, источнику и духу, что находит выражение в патриархальных взаимосвязях царя и народа.

4. Царская власть устойчива, преемственна, последовательна, поскольку царь передает власть своему потомку и печется о наследстве и воспитании своего наследника в соответствующем духе.

5. Русский монарх – арбитр, судья над всеми остальными силами, особенно в борьбе дворян, помещиков против крестьянства, трудового народа.

6. Имперский характер русской монархии, предполагающий возможность свободного вхождения народов

в состав России без ущемления национальных и религиозных традиций.

По мнению И.Л. Солоневича, только Россия смогла продемонстрировать возможность настоящей империи, основанной не на войне, силе и страхе, а на человеческих основаниях – терпимости и солидарности. В русском народе он усматривал сильное действие ассимилирующего, все впитывающего и перерабатывающего начала. Поэтому о какой-либо изоляции или преследовании каких-либо народностей в России он и не вел речи, считая, что русское имперское начало объединит все чужеродное без насилия и ломки.

Отмеченные признаки самодержавия позволили Ивану Лукьяновичу размежевать монархию с абсолютизмом в Европе и деспотией Востока. Европейский и восточный варианты монархии опираются на силу принуждения, неограниченность власти, борьбу сословий и классов, тогда как русское самодержавие основано на сословном единстве и духовной связи с народом. Следование власти обеспечивалось не принуждением и законом, а нравственной поддержкой народом царя. Сама по себе русская монархия всегда исторически, вплоть до своего падения, была народной. Западная абсолютная монархия возникла в результате борьбы сословий и при поддержке правящего класса. В связи с чем европейская монархия не могла быть народной, а по определению была классовая. О своеобразии русского самодержавия И.Л. Солоневич писал: «Нация всегда поддерживала монархию, а за тысячу лет своей истории у нации было достаточно возможностей от монархии избавиться. Одна из этих возможностей – правда, вовсе не нацией – была использована в 1917 г. Русская монархия была продуктом русского национального творчества, она была создана «через народ», и она работала «для народа». Но, она работала честно, ничем и никогда этот народ не обманывался»⁸.

Политическим идеалом для И.Л. Солоневича, как и для славянофилов, была Московская Русь, сочетавшая народное самоуправление, Земские соборы и царскую власть. Такой строй гарантировал свободу и творчество для

русского народа, был источником и заветом независимости и благополучия. Нарушение такой гармонии было связано с петровским временем и последующим петербургским периодом, когда органические устои русской жизни стали разрушаться. Как и славянофилы, и даже более негативно, И.Л. Солоневич оценил петровские реформы. Во всем он видел падение и разлад. Даже Северную войну он считал бездарной, не говоря о церковной реформе, бюрократизации по европейскому шаблону, потере ряда южных территорий. Интересно, что строительство Петербурга он также клеймил как ошибочное. В этой стройке он видел все тот же ошибочный взгляд Петра на Россию как на Европу. Петербург строился по плану Амстердама как город на каналах, но Петр не учел ни климата, ни разлива Невы, что до сих пор составляет трудности для жителей города на Неве.

Органический путь для России И.Л. Солоневич связывал с двумя основными предпосылками:

- формирование истинного русского правящего слоя;
- искоренение бюрократизации путем создания народной или, иначе, соборной монархии;
- возвращение к русской церкви, воцерковление социальной жизни.

Соборная монархия в постановке И.Л. Солоневича имела много общего с построениями Л.А. Тихомирова, о чем он не раз сам говорил. **Существо народной монархии сводилось к следующим постулатам:**

- а) царская власть, не ограниченная какими-либо парламентскими и или иными учреждениями как правление совести;
- б) Земские соборы, построенные по сословно-корпоративному принципу как форма русского родоправства. И.Л. Солоневич писал: «Говоря о народном представительстве, мы должны отбросить его западноевропейские образцы. Мы должны вернуться к нашему собственному. Л.А. Тихомиров предложил то, что мы сейчас назвали бы сословно-корпоративным представительством: представительство сословий – дворянства, земства, купечества, крестьянства, ка-



зачества, представительство Церкви и рабочих и т. д. Такое представительство было бы органическим, а не партийным. Оно выражало бы мнения и интересы страны, а не идеи и воледеления партий... Настоящее народное представительство должно состоять из комбинации территориального (области, земства, города) и корпоративного (научные, инженерные, рабочие и прочие профессиональные организации) представительства с неслучайным участием представительства всех признанных в России Церквей, конечно, с преобладающей ролью Церкви»⁹;

в) широкое развитие земского самоуправления.

И.Л. Солоневич одно из различий русской культуры и западноевропейской цивилизации усматривал в отношении к закону. В Европе он видел торжество закона как средства обеспечения мира принудительными средствами в условиях непрекращающейся борьбы классов и сословий. Подобной надобности в законе в России никогда не существовало. Русский народ, будучи единым целым организмом, приоритет отдавал нравственности, человеческим ценностям добра, правды, доверия. И.Л. Солоневич полагал: «Мы ставим – и всегда ставили – внутренние нравственные принципы выше мертвой буквы формального закона. Само собой разумеется, что при нынешнем уровне нравственного развития человечества никакое общество не может обойтись без судьи, обвинителя, тюремщика и палача... Но, по дороге от палача к братству мы все-таки прошли гораздо большее расстояние, чем Западная Европа»¹⁰.

Приобщение к европейской идее господства закона он считал поворотом назад. Ведь общество должно стремиться к минимизации насилия, принуждения и законодательства на пути к нравственному совершенству, а не идти назад, деградируя к принудительной системе управления людьми. Здесь и пролегал стена непонимания со стороны европейцев и проевропейски образованных русских интеллигентов. Относительность закона в русской культуре демонстрирует не нравственное падение, а поиск более высокого,

нравственного идеала – правды жизни взамен на формальные отношения в сделках и договорах. Низкий авторитет закона в России означает не анархизм и хаос, а действие более мощных регуляторов – требований религии, нравственности и традиций. И.Л. Солоневича утверждает: «Наше отношение к писанным юридическим нормам отдает, так сказать, релятивизмом, теорией относительности, постольку-поскольку. Возможность построения империи при пониженном уважении к закону объясняется прежде всего тем, что взамен писанных норм у нас имеются неписанные, основанные на чувстве духовного такта. Такт же есть вещь, не укладываемая ни в какие юридические формулировки. И вот почему иностранные наблюдатели становятся в тупик перед «бесформенностью» русского склада характера»¹¹.

Причем сферу осуществления нравственно правды как интуитивного прозрения гармоничных отношений между людьми И.Л. Солоневич распространяет не только на межличностные, бытовые, хозяйственные, частные отношения, но и на сферу публично-правовую. Сам царь, юридически неограниченный, способен править по совести, преодолевая слабость и несправедливость формального закона. Самодержец потому и именуется юридически неограниченным монархом, что в моменты, когда применение закона опасно, он может дать волю проявлениям совести и милосердия. Конечно, закон востребован, но только тогда, когда он вносит нравственные начала в жизнь. И сфера действия закона должна быть весьма ограниченной, оставляя простор для действия совести и правды. Создатель концепции народной монархии пишет по этому поводу: «Русский склад мышления ставит человека, человечность выше закона и закону отводит только то место, какое ему надлежит занимать: место правил уличного движения. Конечно, с соответствующими карами за езду с левой стороны. Не человек для субботы, а суббота для человека. Не человек для выполнения закона, а закон для охранения человека. И когда закон входит

в противоречие с человечностью – русское сознание отказывает ему в повиновении»¹².

В возрождении России, ее имперского пути особую роль И.Л. Солоневич отводил русскому православию. Исклчительно общество, основанное на православии, идущее по пути христианизации будет готово к созданию народной монархии. Без религиозного чувства самодержавие невозможно и выльется в диктатуру силы, но не совести. В православии Иван Лукьянович прозревал тесное слияние права, правды и религиозной истины: «Православие светло и приветливо – нет в нем ничего угрюмого и страшного. Оно полно уверенности и оптимизма – любовь и правда все равно возьмут свое. Русский язык, кажется, единственный язык в мире, который в слово «правда» вложил два по существу противоположных смысла: «правда – это то, что есть, действительность, факт. И «правда» – то, чего нет, чего еще нет, но что должно быть. Правда свидетельского показания о настоящем и правда Божьего обещания о будущем сливаются в одно слово и почти в одно понятие. И русский православный народ веками и веками работает для этого слияния: для превращения Божьей Правды в правду реальной действительности»¹³.

¹ Солоневич И.Л. Народная монархия. М., 2005. С. 24 – 25.

² Солоневич И.Л. Указ. соч. С. 22.

³ Солоневич И.Л. Указ. соч. С. 26.

⁴ Солоневич И.Л. Указ. соч. С. 156.

⁵ Солоневич И.Л. Указ. соч. С. 136.

⁶ Солоневич И.Л. Указ. соч. С. 118.

⁷ Солоневич И.Л. Указ. соч. С. 81.

⁸ Солоневич И.Л. Указ. соч. С. 100.

⁹ Солоневич И.Л. Указ. соч. С. 94 – 95.

¹⁰ Солоневич И.Л. Указ. соч. С. 252.

¹¹ Солоневич И.Л. Указ. соч. С. 254.

¹² Солоневич И.Л. Указ. соч. С. 80.

¹³ Солоневич И.Л. Указ. соч. С. 364.





Юрий Александрович Зеленин, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин и правотворчества Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат исторических наук

В статье рассматриваются проблемы понятия публичной власти, негативного влияния власти на властвующего субъекта и подвластного объекта в политико-правовых теориях русского классического народничества. В публикации анализируются труды М.А. Бакунина и П.Н. Ткачева.

ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ПОЛИТИКО- ПРАВОВЫХ ТЕОРИЯХ РУССКОГО КЛАССИЧЕСКОГО НАРОДНИЧЕСТВА

Проблемы сущности публичной власти и ее влияния на личность остаются актуальными для современной политико-правовой теории. Во второй половине XIX в. эти вопросы активно обсуждались в рамках народнической политико-правовой теории. Большой научный интерес представляет разработка этой проблематики в концепциях видных представителей русской радикальной политико-правовой мысли М.А. Бакунина и П.Н. Ткачева.

Можно полностью согласиться с известным американским политологом Т. Боллом, заявившем следующее: «“Власть” – слово, которое слышишь повсюду. Мы часто пользуемся им, не особенно задумываясь над его смыслом. Однако при ближайшем рассмотрении содержание этого понятия оказывается особенно проблематичным»¹. До того проблематичным, что многие исследователи считают это понятие сущностно оспариваемым, т. е. значение и критерии применения понятия власть постоянно открыты для обсуждений и пересмотра². Более того, слово «власть» по сути является энантиосемией (внутрисловной антонимией), под которой понимается наличие противоположных сем (значений) в структуре одной лексемы (слова)³. Филологи считают это семантическое явление

сравнительно редким явлением и выделяют внутриязыковую и межъязыковую энантиосемию. К примеру, внутриязыковой энантиосемией является слово «бесценный», которое имеет два значения: 1) то, что выше всякой цены (драгоценный, дорогой) и 2) то, что ниже всякой цены (малоценный, дешевый)⁴. А к межъязыковой внутрисловной антонимии относится слово «черствый»: в чешском языке эта лексема имеет значение «свежий». Однако, по нашему мнению, энантиосемиями вполне возможно считать сравнительно большое количество понятий в гуманитарных науках. К примеру, это такие слова как право, национализм, социализм, государство и т. д.

Если говорить об энантиосемии применительно к слову «власть», то последнее содержит в себе два таких противоположных значения как «власть что делать» (компетентная власть, власть-согласие) или как «власть над кем» (господство). Ф. Федь подчеркивает, что в древнегреческом языке эти значения выражались двумя разными словами – «архия» (начало, принцип, источник, отправной пункт) и «кратия» (сила, энергия, твердость)⁵. Американский психолог Э. Фромм, признавая два этих значения, выделяет противоположные виды власти

– рациональную (власть по принципу бытия) и иррациональную (власть по принципу обладания). Первая основана на компетентности и способствует росту человека, который на нее опирается. Вторая зиждется на силе и служит для эксплуатации того, кто ей подчиняется⁶.

Из этого толкования понятия власти вытекает другая проблема, с ней связанная: «влияет ли власть негативным образом на моральное и психическое состояние властвующего субъекта и подвластного объекта?» или, если выразиться в более узнаваемой формулировке, «портит ли власть человека?». В XIX в. этот вопрос ставили перед собой и решали по-разному два таких непохожих русских мыслителя и революционера, как М.А. Бакунин и П.Н. Ткачев. Оба они по иронии судьбы до сих пор считаются многими исследователями в одинаковой степени представителями одного общественно-политического движения и направления мысли – народничества. Более правомерной, на наш взгляд, является точка зрения части исследователей, которые на разных основаниях не относили ткачевизм к народничеству⁷. Основными причинами не считать бланкизм народническим течением являются якобинская тактика, основанная на терактах и заговорах; неверие в



народ как активного субъекта освобождения; централизм и этатизм и т. д. Необходимо подчеркнуть, что идеология П.Н. Ткачева отличается от народнической, прежде всего, не тактикой, а на уровне ценностей. Сам П.Н. Ткачев на первое место, что вообще несвойственно для народничества, ставил полное равенство, включая физиологическое⁸. Это позволяет охарактеризовать его социальный идеал не социализмом, а разновидностью «казарменного коммунизма». Свобода для него не имела большого значения, что сказалось в том числе в отрицании им федерализма. Не совпадают у двух революционеров также отношение к народу и интеллигенции. Народ (большинство) для П.Н. Ткачева – инертная невежественная масса, нуждающаяся для освобождения в руководстве революционерами (меньшинством). Народ, согласно М.А. Бакунину, – главный актер собственного освобождения, нуждающийся не в государственном руководстве стоящих над народом революционеров, а в их участии среди народа; не для навязывания своих идей и администрирования, а для нейтрализации отдельных лиц, пытающихся встать над народом. Хотя нельзя отрицать определенное влияние революционной заговорщицкой тактики на революционную практику М.А. Бакунина. По-разному они отвечали и на вопрос: «портит ли власть человека?». М.А. Бакунин, вслед за лордом Актоном, считал, что власть развращает, абсолютная власть развращает абсолютно. П.Н. Ткачев же считал, что хорошего человека (в особенности революционера с холодной головой, горячим сердцем и чистыми руками) властью испортить нельзя. Корень разногласий между М.А. Бакуниным и П.Н. Ткачевым по данной проблеме кроется в разном понимании природы человека и власти.

Для М.А. Бакунина характерно динамичное понимание природы человека, содержание которой составляют три элемента: челове-

ская животность, мысль и бунт⁹. Развитие природы человека заключается в прогрессивном отрицании первобытной животности в сторону увеличения его человечности (разум и свобода)¹⁰. Таким образом, М.А. Бакунин не рассматривает природу человека изначально как добрую или злую. Преобладающее злое (животное) начало в человеке в результате его социальной жизни вытесняется добрым (собственно человеческим) началом. М.А. Бакунин определяет добро и зло через категории принуждения (насилия) и свободы: «не существует добра вне свободы, а свобода является источником и абсолютным условием всякого добра, которое истинно достойно этого слова: ведь добро – это ничто иное как свобода»¹¹.

В основе человеческой животности лежит «властнический инстинкт», который М.А. Бакунин также называет инстинктом повелевать другими и властническим принципом¹². Если использовать терминологию Ф. Ницше, этот инстинкт можно назвать «волей к власти». М.А. Бакунин считает, что этот инстинкт проистекает из «основного закона жизни»: «... ни один индивид не может обеспечить себе существование ни заставить уважать свои права иначе, как посредством борьбы»¹³. Эта борьба красной нитью проходит сквозь историю человечества, проявляясь в таких своих формах как людоедство, различные виды рабства и крепостничества, эксплуатация наемного труда капиталом, церковное и государственное господство. Действие этого закона продолжает «... вызывать всегда во всех личностях, рождающихся в обществе, желание, потребность, иногда необходимость повелевать другими и эксплуатировать их»¹⁴. «Властнический инстинкт» содержится в качестве зародыша в каждом человеке, каким бы хорошим он ни был. Существование этого «проклятого принципа», по М.А. Бакунину, социально обусловлено: питательной

средой для его существования и даже развития в более утонченных формах является невежество масс. Он считает, сами массы порождают себе угнетателей и деспотов, причем из самых лучших и умных своих представителей, тем, что терпеливо переносят любое унижение и рабство. И, напротив, по мнению М.А. Бакунина, в обществе, где люди осознанно оберегают свою свободу и готовы всегда защищать свои права самые безнравственные личности становятся хорошими¹⁵.

Таким образом, по М.А. Бакунину, власть в своем значении как господство всегда неизбежно портит людей, причем как властвующих, так и подвластных. Отсюда и однозначное отрицание им власти-господства и согласие именоваться анархистом: «мы действительно враги всякой власти, ибо знаем, что власть действует столь же развратительно на тех, кто облечен ею, сколько и на тех, кто принужден ей покоряться. Под тлетворным влиянием ее одни становятся честолюбивыми и корыстолюбивыми деспотами, эксплуататорами общества в свою личную или сословную пользу, другие рабами»¹⁶.

Однако утверждение М.А. Бакунина, что он «враг всякой власти», слишком категорично, так как он не исключает использования понятия власть и во втором его значении. Так, в своем произведении «Кнута-германская империя и социальная революция» М.А. Бакунин, анализируя понятие «дисциплина», трактует его в двух смыслах. В первом смысле дисциплина означает, с одной стороны, деспотизм («культ власти, любовь к господству»), а с другой стороны, автоматизм, под которым он понимает привычку к подчинению¹⁷. Во втором значении дисциплина – это «добровольная и разумная согласованность всех индивидуальных усилий, направленных к общей цели»¹⁸. Эту разновидность дисциплины он характеризует следующим образом: «Во время деятельности, в пылу борьбы





роли распределяются естественным образом в зависимости от способностей каждого, которые определяются и оцениваются всем коллективом: одни управляют и отдают приказания, другие их исполняют. Но никакая функция не застывает, не закрепляется и не обращается в неотъемлемую принадлежность какой-нибудь личности. Иерархии ранга и продвижения не существует, так что вчерашний руководитель может сегодня стать подчиненным. Никто не поднимается выше других, а если и поднимается, то только для того, чтобы в следующий момент вновь опуститься, как волны моря, к благотворному уровню равенства»¹⁹.

Дальше он раскрывает понятие власть в его втором значении, противоположном господству: «При такой системе больше нет собственно власти. Власть основывается на коллективе и становится откровенным выражением свободы каждого, истинным и верным воплощением воли всех. При этом каждый повинуеться только потому, что тот, кто руководит им в данный момент, приказывает ему то, чего он и сам хочет»²⁰. Следует отметить, что власть-господство является для М.А. Бакунина первичным, основным значением по отношению к власти-согласию. Этим он, к примеру, отличается от Х. Арендт, считавшей власть-согласие единственным значением понятия власть: «... Сила есть то, чем всякий человек от природы в известной мере владеет и что действительно может назвать своим собственным; властью же собственно никто не обладает, она возникает среди людей, когда они действуют вместе, и исчезает, как только они рассеиваются... Насилие ... может лишь разрушить власть, оно не способно занять ее место... насилие и безвластие могут очень легко сочетаться...»²¹.

Понимание природы человека и власти П.Н. Ткачевым существенно отличаются. Он признавал возможность изменения природы человека

под воздействием определенных социальных условий, но считал это процесс очень длительным и трудоемким. Сформировавшуюся личность взрослого человека практически невозможно изменить. Поэтому обладание властью тоже никаким образом не может повлиять на характер и поведение человека. В этой связи интересны воспоминания о юношеских «свирепых политических теориях» П.Н. Ткачева его сестры А.Н. Анненской: «Когда он вернулся из Кронштадтской крепости, он находил, что для обновления России необходимо уничтожить всех людей старше 25 лет. Через несколько времени он отказался от этого человекоубийственного плана, но все-таки находил, что ради общего блага не только можно, но даже должно жертвовать отдельными личностями. Большинство представлялось ему всегда косою массою, неспособною ни понимать, ни отстаивать свои интересы; сознательно революционно настроенное меньшинство должно было создать для него новый лучший строй жизни и насильно заставить принять его этот строй»²².

П.Н. Ткачев определяет власть, прежде всего, через силу и принуждение. Убеждение является вторичным по отношению к ним: «Всякая сила есть власть, хотя не всякая власть – сила»²³. Он выделяет две формы власти – материальную («сила рутины») и духовную («сила убеждения»). Государственная власть является высшей формой проявления материальной власти по степени ее организованности, прочности и эффективности. Духовная власть, как он считает, всегда стремится воплотиться в материальную и даже не мыслима без нее: «Кто обладает душой человека, тот обладает и его телом». Власть духовная, к которой, по его мнению, стремятся все анархисты, включая М.А. Бакунина, подчиняет себе не только внешнее поведение человека, но и «его внутренние убеждения, его самые сокровенные, интимные чувства, его

ум, его волю, его сердце». Поэтому она может быть намного опаснее и деспотичнее по сравнению с государственной, которая «подчиняет себе лишь внешние обнаружения человеческой деятельности»²⁴. Таким образом, П.Н. Ткачев понимает власть как систему отношений господства и подчинения, обусловленную неравенством между властвующим субъектом и подвластным объектом. Причем материальная и духовная власть, по П.Н. Ткачеву, не взаимоисключающие друг друга значения, а лишь разные проявления власти-господства.

П.Н. Ткачев считает отсутствие власти лишь одной из сторон будущего идеального общественного строя. Безвластие признается им возможным только при достижении абсолютного равенства (физического, интеллектуального, экономического, политического и т. д.) между людьми. Сама власть есть не причина неравенства, которое, согласно П.Н. Ткачеву, является безусловным социальным злом, а его следствием и результатом. Он приходит к выводу, что «пока существует неравенство хотя в какой-нибудь сфере человеческих отношений, до тех пор будет существовать власть»²⁵. Достижение равенства и братства, по его мнению, возможно только в результате насильственной социальной революции, которая должна осуществить два необходимых условия: уничтожение всех социальных учреждений, порождающих неравенство, и изменение природы человека посредством обязательного и одинакового для всех воспитания в духе равенства и братства²⁶.

П.Н. Ткачев считает безосновательным утверждение о том, что всякая власть портит человека. Утверждающие так совершают, как считает русский бланкист, простую логическую ошибку: *post hoc* (после этого) они принимают за *propter hoc* (по причине этого). По его мнению, примеры из истории ни о чем не говорят, так как нельзя доказать что люди, захватывающие



власть во время революции, были лучше, чем они стали после захвата власти²⁷. Для П.Н. Ткачева нет никаких сомнений, что «честных и хороших людей власть еще никогда не портила, но что, к несчастью, она почти всегда находилась в руках бесчестных эгоистов, развратных буржуа; потому-то вам и кажется, будто она обладает таинственным свойством делать людей бесчестными и развратными эгоистами»²⁸. Он приводит следующий пример: «Робеспьер, член Конвента, полномочный решитель судеб Франции, и Робеспьер, неизвестный провинциальный адвокат, – это одно и то же лицо. Власть ни на волос не изменила ни его нравственный характер, ни его идеалы и стремления, ни даже его домашние привычки»²⁹. Однако современные историки не столь однозначны в своих суждениях о М. Робеспьере: «Человек, в 27 лет страстно призывавший к отмене смертной казни и уже в 35 утверждавший, что ее применение является непреложной обязанностью революционного правительства; трибун, на заре своей карьеры отстаивавший интересы простых труженников, оказывавший защиту «слабым и обездоленным» и под конец жизни оттолкнувший их от себя; строгий законник, не побоявшийся инициировать чудовищный декрет 22 прериаля, фактически покончивший даже с видимостью законности судопроизводства; политик, изобретший поистине жуткую формулу «деспотизм свободы», – бесспорно, сам по себе представляет некую историческую загадку»³⁰.

П.Н. Ткачев считает вопрос: «портит ли власть человека?» менее важным по сравнению с другим вопросом: «возможно ли осуществить социальную революцию без власти?». Он решает этот вопрос однозначно: «Только обладая властью, меньшинство может заставить большинство... переустраивать свою жизнь сообразно с его истинными потребностями, сообразно с идеалом наилучшего и наиспра-

ведливейшего общежития. Лишенное власти, оно будет лишено и всякого влияния. Неумелое и неразвитое большинство, предоставленное само себе, восстановит старый порядок под новой формой»³¹. Но возникает другая проблема: признает ли когда-нибудь властвующее меньшинство, что подвластное большинство может обойтись без их опеки?

Таким образом, М.А. Бакунин и П.А. Ткачев противоположным образом решали вопрос негативного влияния власти на властвующего субъекта и подвластного объекта. По Бакунину, власть, в особенности государственная, основанная на насилии и обмане, в том числе и самообмане, портит любого человека вне зависимости от его моральных и интеллектуальных качеств, не зависимо от того господствует он или подчиняется. П.Н. Ткачев же считал, что власть, в том числе и государственная, не может испортить хорошего человека, обладающего властью, а лишь проявляет негативные черты плохого человека. Несогласие между данными мыслителями по данному вопросу проистекало из различного понимания ими природы человека и власти.

¹ Болл Т. Власть // Полис. 1993. №5. С.36.

² См.: Болл Т. Указ. соч. С. 36–42.

³ См. подробнее: Маркова Е.М. О причинах и проявлениях энантиосемии в русском языке в межславянском аспекте // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2010. № 4 (2). С. 631–635.

⁴ См.: Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. Т.1. СПб.; М., 1903. С.192.

⁵ Феды Ф. Власть // Везен Ф. Философия французская и философия немецкая. Феды Ф. Воображение. Власть. М., 2002. С. 93, 102–103.

⁶ Фромм Э. Иметь или быть? Ради любви к жизни. М., 2004. С. 63.

⁷ См. напр.: Богучарский В. Активное народничество семидесятых годов. М., 1912.С.4.; Рожков Н.А. Русская история в сравнительно-историческом освещении. Л.; М., 1925. Т.11. С.122, 147–148;

Поликарпова Е.В. Идеология народничества в России. М., 2001. С.16.

⁸ Ткачев П.Н. «Набат» (Программа журнала) // Ткачев П.Н. Сочинения в 2 тт. Т.2. М., 1976. С. 93–94.

⁹ Бакунин М.А. Бог и государство // Бакунин М.А. Избранные философские сочинения и письма. М., 1987. С. 449.

¹⁰ Бакунин М.А. Указ. соч. С. 456.

¹¹ Бакунин М.А. Федерализм, Социализм и Антитеологизм // Бакунин М.А. Избранные сочинения: в 5 тт. Пг.; М., 1919. Т.3. С. 215.

¹² Бакунин М.А. Протест «Альянса» // Бакунин М.А. Избранные сочинения: в 5 тт. Пг.; М., 1921. Т. 5. С. 6.

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Бакунин М.А. Протест «Альянса» // Бакунин М.А. Избранные сочинения: в 5 тт. Пг.; М., 1921. Т.5. С. 6–7.

¹⁶ Бакунин М.А. Государственность и анархия // М.А. Бакунин Избранные сочинения: в 5 тт. Пг., М., 1919. Т. 1. С. 238.

¹⁷ См. Бакунин М.А. Кнута-германская империя и социальная революция // Бакунин М.А. Философия. Социология. Политика. М., 1989. С. 193.

¹⁸ Бакунин М.А. Там же. С. 194.

¹⁹ Там же.

²⁰ Там же.

²¹ Арндт Х. Vita active, или О деятельной жизни. СПб., 2000. С. 265, 268.

²² Анненская А. Из прошлых лет // Русское богатство. 1913. № 1. С. 62.

²³ Ткачев П.Н. Революция и государство // Ткачев П.Н. Сочинения в 2 тт. Т.2. М., 1976. С. 148.

²⁴ Ткачев П.Н. Указ. соч. С. 150.

²⁵ Ткачев П.Н. «Набат» (Программа журнала) // Ткачев П.Н. Сочинения в 2 тт. Т.2. М., 1976. С.93.

²⁶ См.: Ткачев П.Н. Указ. соч. С. 94–97.

²⁷ Ткачев П.Н. Революция и государство // Ткачев П.Н. Сочинения в 2 тт. Т.2. М., 1976. С. 146.

²⁸ Ткачев П.Н. Указ. соч. С. 146–147.

²⁹ Ткачев П.Н. Указ. соч. С. 146.

³⁰ Егоров А.А. Загадка Неподкупного // Левандовский А.П. Робеспьер Максимилиан. Ростов н/Д., 1997. С.4.

³¹ Ткачев П.Н. Указ. соч. С. 147.





Игорь Николаевич Васев, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин и прав человека Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук

В статье анализируется природа русской крестьянской общины как системообразующего элемента в истории отечественного государства и права. Проводится сравнение западноевропейской идеи гражданского общества с общинным мироустройством.

РУССКАЯ КРЕСТЬЯНСКАЯ ОБЩИНА КАК ДУХОВНАЯ ОСНОВА РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

История русской крестьянской общины поражает своей неповторимостью. Формы общественной, в том числе правовой жизни, выработанные ею, – поистине уникальны. В этом смысле они могут служить проверенным веками эталоном для современного российского законодателя, который, к сожалению, более склонен к усиленному штудированию привнесенных извне концепций «гражданского общества», «правового государства», чем к усвоению исторического опыта собственной страны. Удивляет и еще одно обстоятельство – поразительно слабый интерес к данному институту в современной науке. Работы, затрагивающие тематику крестьянской общины, порой ограничиваются лишь критикой в адрес общинного мироустройства, умалчивая о его несомненных положительных чертах. Большинство исследователей склонно видеть в общине институт, стеснявший свободу его членов, всячески препятствовавший экономическому, правовому, нравственному развитию русского крестьянства. Такие односторонние выводы относительно института, сыгравшего одну из ключевых ролей в истории нашего государства и права, не могут не вести к фор-

мированию искаженного восприятия нашего прошлого.

Прежде всего, вызывает непонимание попытка отнять у русской крестьянской общины ее право быть отличительной чертой национального устройства. Исследователь прошлого столетия А.А. Кауфман считал, что общинный миропорядок не был исключительной чертой русского характера. Наблюдая переход современных данному автору киргизских, башкирских, татарских, алтайских и прочих народов от кочевого скотоводства к оседлым формам жизни, А.А. Кауфман пришел к выводу, что и нерусским народам присуща община¹. В обобщенном виде данная мысль выглядит следующим образом: любой народ при переходе от скотоводства к земледелию вырабатывает у себя общинную форму. Но данный автор не учитывает следующее немаловажное обстоятельство: нерусские народы, переходившие к земледельческому хозяйству с элементами общины, имели перед собой один очень яркий пример – русскую крестьянскую общину. Скорее, формы будущей их жизни определялись не какими-то объективными законами смены скотоводства земледелием, а каждодневным кон-

тактом с представителем русского крестьянского мира. Сам А.А. Кауфман свидетельствовал: «земледелие (среди нерусских народов – Прим. авт.) наиболее распространено в тех волостях, в пределах которых и погранично размещено наибольшее число русских поселений, причем обыкновенно дело начиналось с того, что русский или сам производил для киргиза известные земледельческие работы или учил его, как надо это делать»².

Община как форма мироустройства отнюдь не была присуща всем без исключения народам и народностям. Пожалуй, лишь славянское (в котором русские, великороссы, представляют собой одно из ответвлений) племя смогло развить ее в том виде, в каком мы привыкли ее подразумевать, произнося слово «община». Мы не именуем общиной племя американских индейцев. Мы не называем общиной и те формы общественной жизни, что сформировались у германских племен – здесь мы употребляем термин «марка». Мы не называем общиной и иные устойчивые группы, присутствовавшие в истории России, например, рыбаков Архангельска или Астрахани – здесь мы говорим «артель». Хотя во всех этих случаях присутство-



вала известная общность земли или имущества. Такое терминологическое различие на подсознательном уровне подсказывает нам, что русская крестьянская община была чем-то большим, чем простой устойчивой социальной группой. Она являлась носителем ряда специфических черт, выделявших ее из массы иных схожих социальных образований.

Для русской общины эти особенности в первом приближении могут быть сформулированы следующим образом: 1) особое, уникальное отношение к земле; 2) глубоко религиозная основа общинной жизни. Эти два качества, на самом деле, не есть отдельные характеристики русской общины: они обуславливают и поддерживают друг друга. Без православия русский народ не выработал бы такого глубоко духовного представления о земле; без привязанности к земле как жизненной основе русский народ не смог бы постичь всю глубину православия. И еще один немаловажный факт требует своего установления: 3) крестьянская община на Руси сложилась в эпоху распада родового строя. Здесь А.А. Кауфман полностью прав, устанавливая тождественность русской общины формам социального общежития прежних кочевников (якутов, башкир, татар, алтайцев, киргизов и пр.). Но что делает русскую общину именно таковой, так это то обстоятельство, что крестьянская община Руси (России), возникнув в догосударственный период, существовала и развивалась уже после разрушения родового строя наряду с сильной российской государственностью. Общинный строй в России не был лишь переходным на пути к строю государственному. Более того, эти две формы (общинная и государственная) выработали уникальную

схему взаимодействия. Социальные же формы земледельческого общежития, сложившиеся у бывших кочевников, возникли уже в поле российской государственности (XIX в.) и ввиду яркого примера русской общины.

Таким образом, мы имеем полное право относить крестьянскую общину к отличительным формам русской (славянской в целом) народной жизни. Слово «община» в рамках заданной исследовательской парадигмы не может механически переноситься на иные, пусть и схожие, формы социального устройства.

Обратимся к высказываниям современного немецкого профессора, специализирующегося на восточноевропейской истории, Г. Герке, которого трудно заподозрить в каких-либо симпатиях к «постоянно авторитарной» России. Он, как сторонний наблюдатель, следующим образом высказывается о духе русской крестьянской общины: «Эти ценности (соборность, общность) служили славянофилам в качестве признака, отличающего основанное на христианском принципе любви к ближнему русское общество от, по их мнению, эгоистического, материалистического и упаднического западноевропейского общества. При этом я нисколько не сомневаюсь, что подобное сопоставление имеет в себе рациональное зерно. Всегдашняя готовность помочь любому отчаявшемуся, беглецу или каторжнику прослеживается в истории России с XVIII в. до Второй мировой войны гораздо явственнее, чем на Западе»³. Не понятно только, почему Г. Герке усматривает историческое начало данной черты народного характера именно в XVIII в.? И.Л. Солоневич любил вспоминать: «В сибирских деревнях существовал обычай: за

околицей деревни люди клали хлеб и пр. для беглецов с каторги: «Хлебом кормили крестьянки меня, парни снабжали махоркой», – как поется в известной сибирской песне. В немецкой литературе мне приходилось встречать искреннее возмущение этой «гнилой (!) сентиментальностью»⁴, – писал И.Л. Солоневич.

Крестьянская община была системообразующим фактором в жизни нашего государства и права. Этот уникальный, к сожалению, почти забытый институт дал истории России образцы сбалансированного, устойчивого мироустройства. Отвернувшись от своего исторического прошлого, Россия пытается реализовать заимствованные извне программы местного самоуправления, гражданского общества. Но если эти теории, будучи выработанными зарубежными интеллектуальными силами для зарубежных же условий, отказываются приносить положительные плоды на почве нашего государства, то управленческая элита только выражает недоумение по поводу неготовности общества жить «цивилизованно». Не заимствование чужих форм, а знание собственной истории и умение делать из нее правильные выводы – вот что необходимо современной России.

¹ Кауфман А.А. Русская община в процессе ее зарождения и роста. М., 1908. С.109.

² Там же. С.40-41.

³ Goerke, G. Russland: eine Strukturgeschichte/ G. Goerke/ Paderborn. Verlag Ferdinand Schöningh GmbH&Co. 2010. С. 228.

⁴ Солоневич И.Л. Народная монархия. М., 2005. С. 465.





Александр Анатольевич Жидких, заместитель начальника Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края, начальник управления по науке, инновационной и кластерной политике, доцент кафедры Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

Успех экономического развития региона во многом определяет территориальная организация хозяйства, основным элементом которого являются кластеры. В статье предложен общий подход к выявлению экономических районов на кластерной основе.

КЛАСТЕР КАК ОСНОВА СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ХОЗЯЙСТВА РЕГИОНА

Пространственная среда региона характеризуется многообразием сочетания ее элементов, по-разному взаимодействующих с территориальными системами хозяйства и расселения. Изучение этих сочетаний целесообразно проводить в рамках определенных территориально-хозяйственных объединений. Повсеместное использование кластерного подхода к организации экономической деятельности все более предопределяет необходимость усматривать определенные единицы управления хозяйством в территориальных кластерах. Одним из механизмов обеспечения управляемости, маневренности и эффективности, приближения управляющих субъектов к объектам воздействия является районирование.

На наш взгляд, район – это объективно существующая и функционирующая хозяйственная система, включающая один или несколько территориальных кластеров, структура, специализация и границы которых обусловлены рядом закономерностей. Поэтому основной задачей является выявление наиболее эффективных взаимоотношений между элементами хозяйства в пределах каждой системы и правильное использование факторов, определяющих ее функционирование.

В современной литературе встречается указание на связь между кластерами, как материальной основой территории базирования, и образованием новых районов разной градации, из чего следует целесообразность увязки экономического районирования и административно-территориального деления до полного или частичного совпадения. Вместе с тем, проблема субрегионального экономического районирования пока недостаточно разработана. Процесс территориального обособления отличается сложностью и сопряженностью многих причин. Главная предпосылка для формирования сетки экономических районов на субрегиональном уровне – это различия в специализации хозяйства, возрастающие по мере экономического развития региона и страны в целом.

Специализация – это форма организации хозяйства, обусловленная территориальным разделением труда. Ее усилению способствуют урбанизация, рост концентрации экономической деятельности и продвижение к новым источникам ресурсов, уровень инновационной активности.

Однако специализация не должна приводить к одностороннему развитию узкоспециализированных видов деятельности; в каждом

районе наряду с отраслями, определяющими его основу, должен формироваться широкий комплекс производств, необходимых для удовлетворения внутренних потребностей. Это требует системного подхода к анализу всех социально-экономических явлений с точки зрения их целостности и единства в достаточно часто меняющихся условиях.

Вопросы развития территории решают сразу несколько видов программных документов, однако ни один из них не базируется на кластерном подходе. Например:

- стратегия социально-экономического развития региона определяет основные направления и задачи, которые необходимо решить для достижения поставленных целей исходя из нескольких сценарных условий в долгосрочной перспективе;
- программа социально-экономического развития на среднесрочный период конкретизирует отраслевые проблемы и представляет собой набор ведомственных целевых программ, планов мероприятий органов исполнительной власти и перспективных инвестиционных проектов;
- схема территориального планирования содержит предложения по пространственной организации освоения природно-ресурсно-



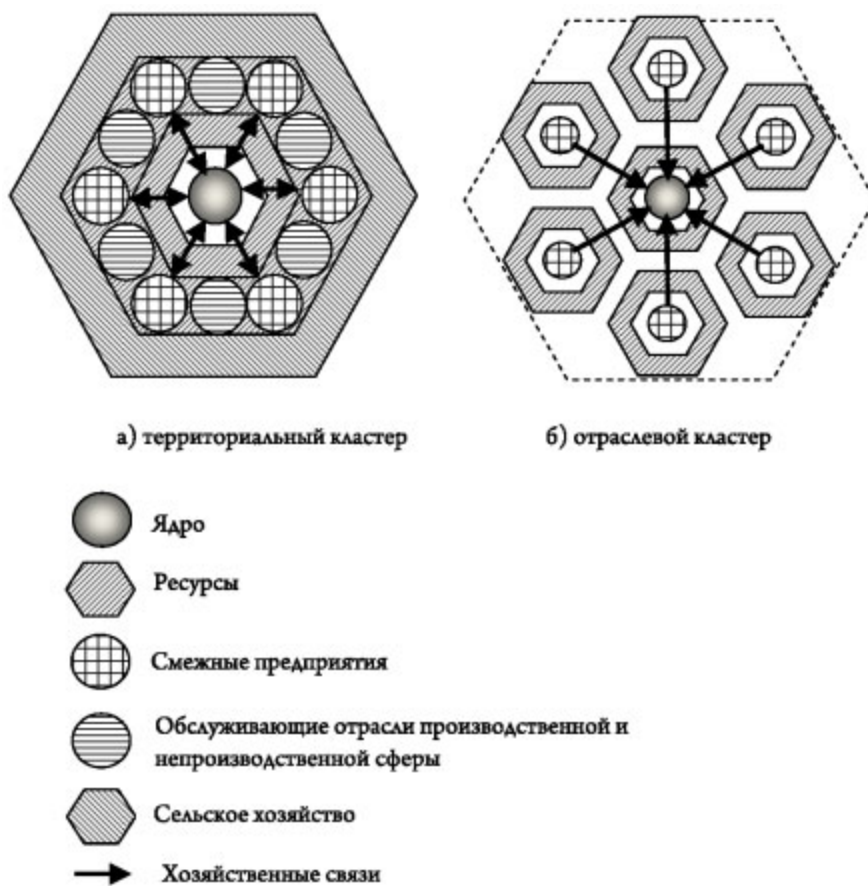


Рис. 1. Типы кластеров

го потенциала и воспроизводства биосферных ресурсов, развитию транспортной инфраструктуры и систем инженерного обустройства в рамках планировочного каркаса территории.

На наш взгляд, экономика региона складывается из совокупности экономик его территорий, а наиболее эффективной формой территориальной организации производительных сил является кластер. К достоинствам кластерной идеологии можно отнести возможность выявления в потенциальной структуре района отсутствующих звеньев, что позволяет органам власти принимать решения по размещению элементов транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, необходимых для полноценного функционирования и развития объектов производственного назначения на той или иной территории.

Иными словами, **стратегические направления в программных документах должны иметь не отраслевой характер, а основываться на комплексном подходе к формированию экономики территории по кластерному принципу.**

Необходимо отметить ряд преимуществ кластерных объединений перед традиционной группировкой предприятий в отрасли:

- наличие основополагающих связей, таких как обеспечение взаимодополняемости между отраслями, распространение технологий, информации, маркетинг ;
- координация действий в сфере совместных интересов без угрозы конкуренции, в силу того что предприятия кластера обслуживают разные сегменты отрасли;
- удовлетворение общих потребностей, преодоление ограничений, ведение конструктивного диалога

между родственными компаниями, поставщиками, органами власти, институтами развития;

- более высокая результативность государственных инвестиций, направленных на создание инфраструктурных элементов кластера, благодаря эффекту совместного их использования сразу несколькими предприятиями.

Как уже отмечалось, кластеры исходя из формата взаимодействия участников (горизонтальный и вертикальный) могут быть двух типов: территориальные и отраслевые.

Территориальный кластер формируется на основе одного или нескольких промышленных предприятий, функционирование которых тесно связано с местными условиями, обеспечивающими определенные экономические преимущества. Необходимо отметить, что указанные преимущества не всегда строго локализованы, и предприятия могут с почти равным эффектом размещаться в пределах довольно обширной территории, тяготеющей к этим преимуществам.

На рисунке приведена схематическая группировка элементов, образующих кластер. Она является достаточно условной, поскольку в зависимости от особенностей и сочетания различных местных факторов (сырьевых, топливно-энергетических, природно-климатических, трудовых, исторических) структура кластера может отличаться большим разнообразием.

Первую группу, расположенную в непосредственной близости от ядра кластера, образуют смежные предприятия, связанные с ним на базе использования его продукции, технологий, ресурсов.

Во вторую группу обычно включают ряд дополнительных и обслуживающих организаций, которые, несмотря на то, что более или менее тесно связаны с ядром кластера и смежными предприятиями, все же не составляют с ним производственно-технологического единства. Ко второй группе отно-





сятся предприятия производственной и непромышленной сферы: пищевой промышленности, коммунально-бытового хозяйства, торговые, образовательные, культурно-просветительские, лечебные и т. д.

К третьей группе относятся сельскохозяйственные предприятия, непосредственно обслуживающие центр.

Учитывая, что размеры отдельного кластера имеют свои рациональные пределы, а его производственная мощность может быть во много раз меньше потенциальных возможностей локальной совокупности определяющих факторов, не исключена вероятность существования в одном экономическом районе нескольких кластеров, специализация которых неизбежно приведет к их кооперированию. Именно такое многоразветвленное взаимодействие теснее сплачивает между собой все части хозяйства в единый комплекс.

Отраслевой кластер характеризуется, прежде всего, наличием единого центра, сильной кооперацией, четко выраженной специализацией участников и отсутствием конкуренции между ними. В данном случае географическая близость предприятий является желательной, но не необходимой. Синергетический эффект от взаимодействия организаций, входящих в кластер, достигается за счет отрасли, которая представляет собой совокупность компаний, объединенных по технологическому или продуктовому признаку.

Определение границ кластера является непростой задачей, т. к. они должны охватывать все предприятия, организации и отрасли связи, с которыми взаимодействуют, поэтому целесообразно рассмотреть методологические подходы к идентификации и картографированию кластеров. Большинство известных методик исходят из двух основных подходов к выделению кластеров на макроуровне. Первый подход – ставит выявление ключевых отраслей,

а затем определение связанных с ними отраслей; второй подход – выявление связанных отраслей, которые исследуются по целевым характеристикам.

На субрегиональном уровне отраслевой подход не совсем приемлем, поскольку основу экономики конкретной территории составляет предприятие. Именно поэтому формирование кластера невозможно без перехода на уровень исследования конкретных организаций и взаимодействий между ними.

Важным признаком кластерного образования, наряду с наличием предприятия - лидера, определяющего долговременную стратегию; территориальную локализацию основной массы хозяйствующих субъектов и систему координации взаимодействия предприятий в рамках производственных программ, является устойчивость хозяйственных связей между участниками.

Кластер представляет собой сетевую структуру с множеством связей между предприятиями основной отрасли, обслуживающими производствами и объектами инфраструктуры, к формированию которых, в первую очередь, приводит взаимная выгода и интерес. Кластер объединяет и учитывает интересы природы, населения, экономики, институтов.

Интегрирующим началом выступают природные ресурсы. В зависимости от типа и уровня технологического уклада кластера существуют два пути их использования: экстенсивный и интенсивный. Для первого характерно вовлечение в хозяйственный оборот дополнительных сырьевых источников; второй путь связан с углублением переработки.

Ресурсы являются природной базой экономического интереса, который возникает в процессе предпринимательской деятельности на основе производственных потребностей и способствует фор-

мированию хозяйственных связей между предприятиями и другими субъектами рынка.

Посредством материального производства осуществляется взаимодействие природы и общества. Данный тип связей шире экономических, поскольку, помимо воспроизводства социальной жизни населения и трудовых ресурсов, развития системы расселения, включает в себя культурные, образовательные, медицинские, социально-психологические, политические и другие аспекты жизни.

Институциональный интерес – это деятельность хозяйствующих субъектов, направленная на формирование институтов, назначением которых является создание благоприятной среды для реализации их экономических интересов.

Учитывая, что кластер реализует себя в совместном действии своих участников, основой осуществления эффективной кластерной политики являются совместные проекты.

В целом общий подход к выявлению экономических районов должен включать:

- учет особенностей географического положения и природно-климатических условий отдельных частей территории;
- учет различий в специализации хозяйства и выявление устойчивости этой специализации в сопоставлении с перспективными направлениями социально-экономического развития региона;
- выявление районообразующего значения кластерных объединений как территориальных, так и отраслевых;
- анализ интенсивности и конфигурации экономических связей, отражающих характер функционирования пространственно локализованных региональных экономических систем;
- вероятность реализации крупных инвестиционных проектов с оценкой их возможного влияния на экономику региона.





КЛАСТЕРНОЕ РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА

В современной экономике, особенно в условиях глобализации, традиционное деление на сектора или отрасли утрачивает свою актуальность из-за отсутствия мобильности. **На первое место выходят кластеры – системы взаимосвязей и взаимодействия организаций, значимость которых как целого превышает простую сумму составных частей.**

В настоящее время на уровне государства определены проблемы, стоящие на пути реализации кластерного подхода в России, и пути их решения за счет объединения усилий федеральных и региональных органов власти, бизнеса и экспертного сообщества, а также сформировано понимание, что кластерный подход – это сложный, но эффективный инструмент повышения конкурентоспособности предприятий, отраслей и региона в целом.

В России к кластерам как механизму регионального развития, ставшим значительным явлением в мировой экономике, проявляется интерес как со стороны научного сообщества, так и со стороны властей, а учитывая вхождение страны в ВТО, следует говорить о необходимости исследований по повышению конкурентоспособности отечественных хозяйствующих субъектов и создания новой парадигмы развития экономики регионов.

На сегодняшний день вопросы разработки концептуальных основ регионального экономического развития на основе формирования эффективных кластерных структур являются актуальными.

Существующие теории развития региональной экономики, на наш взгляд, можно условно разделить на две группы. Первая основана на централизованном планировании размещения производственных мощностей и развития отраслей региональной экономики (теория полюсов роста Ф. Перру, в основе которой находится концентрация усилий в сфере развития ведущих отраслей экономики, создающих новые товары и услуги).¹ Идеи данной теории в современных реалиях реализуются посредством свободных экономических зон, технопарков, технополисов. К этой же группе можно отнести теорию о формировании и функционировании территориально-производственных комплексов, разработанную представителями советской экономической школы.²

Особенностью теорий второй группы является использование оптимума Парето и экономического равновесия как внутри, так и в межрегиональном сотрудничестве субъектов рынка. Каждый регион должен находить оптимальное решение, обеспечивающее

Светлана Петровна Балашова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

Инна Владимировна Федулова, старший преподаватель кафедры экономики АПК ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный аграрный университет», кандидат экономических наук

В статье рассмотрены вопросы формирования среды региона за счет выделения соответствующих кластеров субъектов хозяйствования. Институциональные теории развития региональной экономики. Кластеризация региональной экономики, роль кластеров в сотрудничестве крупных и малых предприятий; условия создания кластера, критерии государственного стимулирования кластеров. Особенности кластерного развития экономики региона. Преимущества создания кластерных структур в отраслях региона.

интересы своего населения, а также хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на его территории.³ Важнейшим направлением данных исследований является изучение региона как субъекта предпринимательской деятельности, целью которого является максимизация общественной выгоды населения региона. Эффективность действия руководителей региона в условиях рынка объясняется их предприимчивостью, которую определяют: личностные качества руководителя региона, наличие и состояние рыночной инфраструктуры, предпринимательская культура населения региона.

Однако данная классификация теорий регионального развития не учитывает единство целей развития институциональных составляющих социально-экономической системы. **Поэтому дополнительно необходимо выделить третью, институциональную группу теорий региональной экономики. Как показывает мировая практика, наиболее эффективной формой организации производства, гарантирующей экономический рост, а также устойчивое региональное развитие является кластерная**





система. Создание кластеров исключительно важно для перевода отечественной экономики на инновационный путь развития. Они являются движущей силой социального развития и источниками долгосрочного экономического роста.

М. Портер так определяет кластер: «Кластер, или промышленная группа, – это группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере, характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга».⁴ Исходя из данного определения, мы можем говорить о том, что кластер есть особая форма комбинации конкуренции и кооперации.

Присутствие на рынке множества хозяйствующих субъектов и наличие сильных стимулов часто повышает интенсивность конкурентной борьбы внутри кластеров. Однако во многих областях имеет место также и кооперация, которая преимущественно осуществляется по вертикали, с вовлечением смежных отраслей, а также привлечением местных научно-исследовательских институтов и высших учебных заведений. По мнению М. Портера, конкуренция и кооперирование могут сосуществовать благодаря тому, что они происходят в разных плоскостях и между разными участниками: объединение в одних сферах помогает успешно вести конкурентную борьбу в других.

Являясь по своей сути устойчивым партнерством взаимосвязанных организаций и отдельных лиц, кластер может иметь большой потенциал, превышающий сумму потенциалов отдельных составляющих. Данное приращение может возникать в результате длительного сотрудничества и эффективного использования возможностей партнеров. **Компании, входящие в кластер, выигрывают в конкурентной борьбе, имея возможность делиться положительным опытом и снижать затраты, совместно используя одни и те же услуги и поставщиков, что дает возможность обозначить это явление как синергетический эффект кластеров.**

Оптимизируя синергетический эффект, согласовывая предпринимаемые

действия в рамках кластера, фирма обладает возможностью добиться устойчивого конкурентного преимущества.

В современной экономике процесс накопления знаний не относится к издержкам, а является неотъемлемой частью деятельности организации. Таким образом, получение знаний становится формой управленческого процесса. Необходимо отметить, что к достижению устойчивого конкурентного преимущества знание может привести, если оно является полезным, уникальным и может быть доступно только данной организации.

Уровень знаний в кластере формируется за счет перетока от одной организации к другой. Процесс перетока может осуществляться через поставщиков, потребителей, консультационные фирмы и т. д. Уровень полученных со стороны знаний может являться показателем того, способна ли организация добиться преимущества, основанного на знании, т. е. приводят ли знания к достижению конкурентного преимущества. Всеобщей меры, определяющей уровень знаний для каждого действия, не существует, знания отражают специфические достижения организации в той или иной области, являющиеся следствием как внутрифирменных механизмов, так и перетекания. Таким образом, можно говорить о формировании синергетического эффекта перетока знаний в кластере.

Кластерный подход не предлагает противопоставлять крупные организации средним и мелким, а подразумевает формирование более масштабных производств на основе привлечения малого и среднего бизнеса к реализации единых с крупным бизнесом программ регионального развития. Только при таком подходе возникает возможность повышения эффективности мелких и средних организаций на основе интенсификации их деятельности в рамках крупных промышленных кластеров. Кластеры имеют особое значение для реструктуризации производства, так как они позволяют безболезненно вовлекать мелкий и средний бизнес в сферу влияния крупных организаций и объединений, вокруг которых группируются обычно по несколько десятков и даже сотен мелких организаций, терпящих факти-

чески свою независимость и превращающихся в отдельные звенья более крупных производственно-хозяйственных систем.

Положительным итогом образования кластера является полная и ритмичная загрузка имеющихся производственных мощностей в пределах каждой организации – участника кластера и, как следствие, увеличение объема производства в регионе; обеспечение гибкости промышленного производства с большими возможностями диверсификации, а также прозрачности вклада каждого предприятия в стоимость конечного продукта. Все это в совокупности способствует повышению инвестиционной привлекательности региона. Совместное развитие малого и крупного бизнеса на основе создания кластеров является одним из приоритетных направлений устойчивого развития экономики региона.

Создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территории, формирование ряда инновационных высокотехнологичных кластеров в России предусматривается Концепцией долгосрочного социально-экономического развития. Однако уже сейчас многие субъекты РФ, в том числе и Алтайский край, декларируют наличие региональных кластеров, реализуют кластерные проекты и заявляют кластерную политику в качестве стратегических приоритетов социально-экономического развития.

В настоящее время Алтайский край является одним из наиболее динамично развивающихся регионов Сибири, отличительной особенностью которого является то, что около 70% территории используется для производства сельскохозяйственной продукции. Однако, несмотря на это, Алтайский край располагает и достаточно мощным промышленным потенциалом, который дополняется многообразными ресурсными возможностями региона (природные, экологические и климатические, ценные лечебные), послужившими основой для создания в крае особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь». Это первый в России круп-



ный проект по созданию единого курортно-рекреационного комплекса.

По словам заместителя губернатора Алтайского края, начальника Главного управления экономики и инвестиций М. Щетинина, программой «Комплексное развитие Алтайского Приобья» предусмотрено развитие четырех взаимосвязанных кластеров: агропромышленного, биофармацевтического, туристско-рекреационного и топливно-энергетического. В ближайшие годы в рамках данных направлений будет реализовано 12 первоочередных крупных инвестиционных проектов.⁵

В крае создан Алтайский центр кластерного развития (АЦКР), предназначение которого заключается в создании новых источников экономического роста за счет развития в региональных кластерах малых и средних производств. Центр также оказывает содействие участникам в формировании и сопровождении совместных инвестиционных проектов, в организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, предоставляет консультационные и иные услуги в интересах участников региональных кластеров, что полностью соответствует основным направлениям кластерной политики, обозначенным в Методических рекомендациях Минэкономразвития РФ по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации.

В настоящее время в Алтайском крае осуществляют разработку и выпуск высокотехнологичной продукции три кластера: биофармацевтический (АБФК), созданный в 2008 г., кластер аграрного машиностроения (Алта-КАМ), образованный в 2010 г., и самый молодой кластер – энергомашиностроения и энергоэффективных технологий (АЛТЭК), сформированный в 2011 г.

Под «кластерным зонтиком» объединились 66 промышленных предприятий, численность занятых составляет свыше 11 тыс. чел. Только в 2011 г. создано 527 рабочих мест, освоено более 200 видов наукоемкой продукции.

Алтайский биофармацевтический кластер, созданный в 2008 г., в настоящее время на федеральном уровне признан одним из самых успешных среди региональных кластеров, причем в

своей сфере он является практически единственным в стране. Представители АБФК совместно с организациями соседних регионов осуществили старт инновационных проектов, связанных с новыми технологиями производства фармацевтических субстанций и высокоэффективных санитарно-гигиенических средств нового поколения. Консолидированный бюджет проектов за 2010 – 2013 гг. составит 1,3 млрд руб. Данное сотрудничество позволило привлечь в кластер академические учреждения СО РАМН и СО РАН (Новосибирск), предприятия Кемеровской и Томской областей и увеличить число участников партнерства на начало 2012 г. до 35 организаций.

Кроме того, применение механизмов государственно-частного партнерства способствовало старту в 2011 г. двух масштабных проектов, вошедших в краевую программу «Комплексное развитие Алтайского Приобья», – строительство комплекса по глубокой переработке пшеницы (ООО «НИК «Карбоник») и расширение производства функциональных продуктов питания и натуральной косметики (НПФ «Алтайский букет»). Промышленные объекты общей стоимостью 6,7 млрд руб. разместятся на площадке индустриального парка, на территории моногорода Новоалтайска.

В общей сложности на реализацию проектов по поддержке инновационных территориальных кластеров Алтайским центром кластерного развития в 2011 г. привлечено 35 млн руб., из них более 4,3 млн руб. из внебюджетных источников. Данные средства позволили приобрести 11 единиц современного высокотехнологичного оборудования для энергомашиностроительного и биофармацевтического кластеров, а также провести комплекс обеспечивающих мероприятий в интересах участников кластера.⁶

Однако пока кластерная политика в Алтайском крае, как и в целом по России, имеет, в основном, декларативный характер. Органы власти объявляют о ее проведении, указывают на наличие определенных кластеров в регионе, иногда формализуют отдельные кластеры с помощью нормативных документов. В настоящее время единственным количественным критерием, по кото-

рому можно оценить эффективность кластерной политики, является количество кластеров. Подразумевается, что чем больше их в регионе, тем лучше.

На наш взгляд, основной целью кластерной политики, проводимой в Алтайском крае, должно стать создание благоприятных условий для добровольного взаимодействия предприятий, создания сетей сотрудничества, реализации кластерных проектов и поддержки соответствующих инициатив.

Кластерная политика оказывает влияние не только на функционирование самих организаций (экономическая эффективность), но и на тот регион, где развивается кластер (социальная эффективность).

Сегодня кластерный подход рассматривается на федеральном уровне в качестве одного из инструментов интенсификации социально-экономического развития региональной экономики. В программе социально-экономического развития Российской Федерации отмечено, что формирование и развитие кластеров необходимо для перехода от малоэффективного выравнивания к созданию условий, стимулирующих субъекты Российской Федерации и муниципальные образования к мобилизации имеющихся ресурсов экономического роста.

¹ Горетов И.Н. Перспективы реализации кластерных инициатив в регионах // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 12. С. 54-57.

² Гриценко С.И. Развитие кластеров через призму синергетики: методология развития кластеров // Российское предпринимательство. 2009. № 5. Вып. 2. С. 74-80.

³ Мосейко В.О., Фесенко В.В. Выявление региональных кластеров: методологические подходы // Региональная экономика: теория и практика. 2008. № 7. С. 58-64.

⁴ Портер М. Конкуренция. М.: Изд. дом «Вильямс», 2006.

⁵ URL: <http://www.altkibd.ru>.

⁶ Овчаренко О.Ю. О реализации кластерной политики в Алтайском крае: достижения и перспективы развития // Экономика Алтайского края. 2012. № 2-3(22-23). С.58-61.





Юлия Александровна Тихомирова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

Присоединение России к ВТО порождает множество проблем, связанных не только с осознанием социально-экономических последствий данного события, но и с разработкой механизмов по адаптации российской экономики к новым условиям

В статье рассматривается влияние интеграции России в ВТО на сельское хозяйство страны, а также происходящие в этой связи изменения в способах и механизме государственного регулирования сельского хозяйства как на уровне Российской Федерации в целом, так и на уровне отдельного субъекта Федерации – Алтайского края.

К ВОПРОСУ О ТРАНСФОРМАЦИИ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ АГРАРНОГО СЕКТОРА В СВЯЗИ С ПРИСОЕДИНЕНИЕМ РОССИИ К ВТО

Происходящие в современном мире процессы углубления международного разделения труда, приведшие к интернационализации, а затем и к глобализации хозяйственной деятельности, все в большей степени затрагивают и нашу страну. По мере вхождения в систему мирохозяйственных связей Россия все сильнее оказывается вовлечена в конкурентную борьбу как на рынках товаров (в борьбе за покупателей), так и на рынках капиталов (в борьбе за инвесторов). В этих условиях важнейшей предпосылкой проведения эффективной экономической политики на мировом рынке является равноправное участие страны в торгово-экономических отношениях с зарубежными партнерами. Огромная роль в решении данной задачи отводится Всемирной торговой организации (далее ВТО).

Именно поэтому вступление России в ВТО стало одним из главных событий прошедшего 2012 г. Стоит напомнить, что Россия поставила абсолютный рекорд длительности переговоров по присоединению к этой международной организации: переговорный процесс продолжался с перерывами 19 лет.

Между тем, как справедливо отметил директор Информационного бюро по присоединению России к ВТО Алексей Портанский, «быть членом ВТО гораздо сложнее, чем присоединиться». И далее: «Нам надо осознать, что многого мы не умеем, надо многому учиться...»¹

Действительно, присоединение России к ВТО порождает множество проблем, связанных не только с осознанием социально-экономических последствий данного события, но и с разработкой механизмов адаптации российской экономики к новым условиям. В связи с этим хотелось бы проанализировать один из важнейших аспектов вхождения нашей страны в мировое сообщество. Речь в данном случае идет о влиянии интегрирования России в ВТО на аграрный сектор экономики страны, а также о происходящих поэтому изменениях в способах и механизме государственного регулирования сельского хозяйства как на уровне Российской Федерации в целом, так и на уровне отдельного субъекта Федерации – Алтайского края.

Особую актуальность данной теме придает то, что сельское хозяйство представляет собой социально значимую отрасль, определяющую продовольственную безопасность страны. Его государство защищает везде. Тем более что климатические условия нашей страны менее благоприятны, чем, например, в США, Аргентине и Новой Зеландии, что ведет к удорожанию продукции сельского хозяйства. Важность аграр-

ного сектора для России и ее торговых партнеров обусловлена еще и тем, что страна является крупным экспортером и крупным импортером сельскохозяйственной продукции.

Вопрос определения выгод и рисков для российского сельскохозяйственного производства до сих пор остается одним из основных вопросов, обсуждаемых в рамках общей проблемы присоединения России к ВТО. При этом мнения специалистов по данному вопросу существенно разнятся. В настоящее время можно говорить о двух крайних сценариях возможных последствий вступления России во Всемирную торговую организацию для сельского хозяйства. Кратко охарактеризуем эти сценарии.

Согласно пессимистическому сценарию, вступление России в ВТО сделает российский аграрный сектор непривлекательным для инвестиций. Рост импорта иностранных продовольственных товаров и повышение тарифов на энергоносители приведет к массовому закрытию компаний, работающих на грани рентабельности; по сути, к краху лишённого государственной поддержки товарного производства в сельском хо-



зайстве, и, как следствие, подрыву социальной стабильности в обществе.

Оптимистический сценарий исходит из того, что открытие границ для российского АПК послужит инструментом привлечения инвестиций, технологий и фактором расширения рынков сбыта продукции. Все это будет способствовать модернизации производственных мощностей, росту производства и повышению качества отечественной сельскохозяйственной продукции.

Для того чтобы понять, какой из указанных сценариев может оказаться ближе всего к реальности, обратимся для начала к характеристике основных параметров обязательств, принятых на себя Россией в области сельского хозяйства.

Вопросы сельского хозяйства рассматриваются в рамках ВТО в двух соглашениях: Соглашение по сельскому хозяйству и Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам.

Соглашение по сельскому хозяйству, в первую очередь, регулирует предоставление мер, направленных на поддержку сельского хозяйства. Большинство стран оказывает в той или иной форме поддержку своему сельскому хозяйству и сельскому населению. Что касается мер такой поддержки, то **в соответствии с классификацией Соглашения по сельскому хозяйству ВТО их можно подразделить на три основных блока: первый – это внутренняя поддержка, второй – доступ на рынок; третий – экспортные субсидии.**

В свою очередь, **внутренняя поддержка в рамках ВТО подразделяется на три типа, их еще называют корзинами, которым присвоены разные цвета – зеленая, желтая (янтарная) и голубая.** Основной принцип распределения мер по корзинам – это то, оказывают ли меры искажающее воздействие на торговлю, либо не оказывают.

«Зеленая» корзина («Green box») – это те меры поддержки, которые не оказывают искажающего влияния на торговлю и могут применяться без ограничений. **Это так называемая разрешенная поддержка.** Страна-участница ВТО заявляет и доказывает суть государственного финансирования «зеленой» корзины, но тратит столько, сколько считает нужным. Двумя основными критериями отнесения мер поддержки к «зеленой» корзине

являются следующие: во-первых, финансирование должно осуществляться из государственного бюджета в рамках правительственной программы, а не за счет потребителей, а, во-вторых, поддержка не должна иметь своим последствием поддержку цен производителей.

В качестве примера можно привести меры, направленные на поддержание и создание инфраструктуры, на компен-

водства. Отметим, что такие меры, в основном, используются в Европейском союзе. **В России в настоящее время подобные меры не применяются.**

Наши сельхозпроизводители привыкли уповать на меры прямой поддержки, относящиеся по условиям ВТО к «желтой» корзине, – это ценовая поддержка, субсидирование ставок по кредитам, компенсации различных

Таблица 1

Российские обязательства в области внутренней поддержки (общая величина АМП)*

Годы	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 и далее
млрд долл. США	9,0	9,0	8,1	7,2	6,3	5,4	4,4

*Источник: Перечень Члена ВТО – Российская Федерация (Часть IV – Сельскохозяйственные товары: обязательства по ограничению субсидирования)

сацию потерь в случае каких-то стихийных бедствий, на страхование доходов сельхозпроизводителей, на поддержку сельскохозяйственной науки и образования и т. д.

Меры «желтой» («янтарной») корзины («Amber box») оказывают искажающее воздействие на торговлю: ценовая поддержка, субсидирование процентных ставок по кредитам, компенсация затрат на горюче-смазочные материалы, электричество и т. д. **Такие меры по правилам ВТО ограничены в объемах и должны сокращаться.** Обязательства по объемам «желтой» корзины фиксируются для каждого члена ВТО в виде агрегированных мер поддержки (далее – АМП). Кроме того, в тех же перечнях могут быть указаны и параметры по дальнейшему сокращению уровня «желтой» корзины. Развитые страны-основатели ВТО имеют обязательства по сокращению АМП в течение 6 лет на 20%.

Третья корзина, которая выделяется в рамках Соглашения по сельскому хозяйству, – это **«голубая» корзина** («Blue box»). Появление «голубой» корзины было вызвано компромиссом между США и Европейским союзом, который стремился сохранить право на существенную поддержку своего аграрного сектора. К этой корзине отнесены выплаты, направленные на ограничение размеров используемых сельскохозяйственных угодий и поголовья скота, а также компенсации при добровольном сокращении фермерами объемов произ-

затрат. В результате переговоров Россия в рамках ВТО приняла обязательства по максимальному размеру господдержки сельского хозяйства на уровне 9 млрд долл. США на период до 2013 г. с дальнейшим поэтапным его снижением до фиксированного (связанного) уровня в 4,4 млрд долл. США к началу 2018 г. (табл. 1).

Для сравнения приведем следующие данные: в 2011 г. (т. е. до присоединения к ВТО) сумма финансового наполнения «желтой корзины» составила в России 5,7 млрд долл. США. Таким образом, объемы агрегированных мер поддержки опустятся ниже уровня государственного финансирования, достигнутого до вступления России в ВТО, лишь к 2017 г. Уровень поддержки, предусмотренный обязательствами на 2018 г., соответствует среднему уровню субсидирования российского сельского хозяйства в 2006 – 2008 гг. Другими словами, хотя Россия и взяла на себя обязательства в 2 раза снизить общий размер субсидий сельхозпредприятиям, фактически поддержка отрасли не должна уменьшиться. В первые годы переходного периода она может даже увеличиться. Следовательно, с позиции объемов прямой государственной поддержки каких-либо оснований говорить об ущемлении российского аграрного сектора в среднесрочной перспективе нет.

Что касается требования жесткой фиксации для каждой страны-члена ВТО объемов «янтарной» корзины, то это условие, как нам представляется





Таблица 2

Среднеарифметические тарифы на сельскохозяйственные и продовольственные товары: применяемые ставки и связанные ставки, %*

Годы	Применяемые ставки				Конечные связанные ставки
	2001	2007	2009	2011	
Россия	9,9	14,6	13,2	13,2	10,8

*Источник: *VTO Tariff Profiles*.

ся, должно сыграть отнюдь не отрицательную, а положительную роль в дальнейшей судьбе российского сельского хозяйства. Речь в данном случае идет о необходимости смены приоритетов в инструментах господдержки отрасли, точнее, о переходе к максимальному воздействию мер «зеленой» корзины, объемы которой, как было отмечено ранее, не ограничиваются. Известно, что фермеры Евросоюза и США в настоящее время получают в рамках данной корзины до 90% от общего объема внутренней поддержки отрасли. И этому есть свои объяснения.

Во-первых, традиционная для нас рыночная и ценовая поддержка в виде надбавок к ценам, компенсаций затрат на приобретение средств производства является в действительности крайне неэффективным способом поддержки. Опыт России свидетельствует о том, что значительные размеры субсидирования аграрного сектора не обязательно приводят к повышению производительности и эффективности. Прямые же выплаты производителям, не связанные с объемами производства (меры «зеленой» корзины), намного эффективнее – более 90% средств, взятых у потребителей и налогоплательщиков, попадает к производителям.

Во-вторых, поддержка в рамках «зеленой» корзины больше других способов поддержки способствует устойчивому развитию сельского хозяйства, так как направляется на создание сельской инфраструктуры, проведение научных исследований, решение экологических проблем, борьбу с вредителями и болезнями сельскохозяйственных животных и растений, а также на адресные выплаты сельхозпроизводителям при получении ими убытков. Агрегированные же меры поддержки обычно направлены на повышение доходов производителей сельхозпродукции, но не гарантируют конкурентоспособности сектора в долгосрочной перспективе. В этой связи весьма показателен опыт Евросоюза: расточительная рыночная и ценовая поддержка европейских фермерских хозяйств не только не сделала их эффективными, но и сформировала устойчивую зависимость агросектора от финансовых инъекций государства.

В-третьих, меры поддержки в рамках «янтарной» корзины ущемляют интересы зарубежных партнеров и со-

здают почву для конфликтов, которые часто оказывают негативное влияние и на другие секторы экономики.

С учетом сказанного, **в современных условиях огромное значение приобретает способность правительства выделить наиболее эффективные меры поддержки, которые позволят АПК лучше реагировать на сигналы рынка, максимизируют темпы роста сельхозпроизводства и минимизируют искажения рыночных индикаторов. Для решения указанных задач более всего подходят меры «зеленой» корзины. На их максимальное использование нацелена, в частности, утвержденная Постановлением правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года Государственная программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 -2020 годы» (далее Госпрограмма).** Она содержит ряд новаций по сравнению с программой поддержки сельского хозяйства, завершившейся в 2012 г. Так, в соответствии с Госпрограммой часть действующих прямых мер по поддержке растениеводства трансформируется в субсидии на поддержку доходности на 1 га пашни. Свои правила выдачи субсидий приняты и для производителей молока: поддержка по молоку будет производиться в расчете на 1 л произведенного молока соответствующего качества. По усредненным расчетам Минсельхозпрома, субсидия на 1 л молока составит 1,2 руб. для молока высшего сорта и 40 коп. для молока первого сорта. Начиная с 2016 г., обязательным условием получения субсидий станет выполнение требований по выходу телят. Все это потребует от крестьян больше внимания уделять вопросам качества продукции и доходности.

Кроме того, в целях адаптации сельского хозяйства к условиям членства России в ВТО в настоящее время подготовлен законопроект, предусматри-

вающий еще одно новое направление господдержки производства сельскохозяйственной продукции и устойчивого развития сельских территорий. Речь идет о поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей, осуществляющих деятельность в неблагоприятных для ведения сельского хозяйства регионах. В настоящее время Алтайским краем в адрес Минсельхоза РФ направлены предложения по совершенствованию механизмов и методологии данного направления господдержки, в частности по порядку и критериям отнесения территорий к неблагоприятным. Важно отметить, что выплаты по программам региональной помощи неблагоприятным регионам в соответствии с Соглашением ВТО по сельскому хозяйству также относятся к «зеленой» корзине и не подлежат сокращению.

Второй блок обязательств в области сельского хозяйства касается доступа к рынку сельскохозяйственной продукции (вопроса о том, насколько государствам разрешается защищать свое сельское хозяйство). Данный вопрос, в свою очередь, напрямую зависит от использования инструментов таможенно-тарифного регулирования. В ходе переговоров по вступлению в ВТО была достигнута договоренность, в соответствии с которой в течение ближайших трех лет в России средневзвешенная ставка таможенного тарифа на сельскохозяйственную продукцию будет снижена до 10,8% против 13,2% в 2011 г., что составит порядка 2,4% пункта (табл. 2).

Отметим, что средняя конечная ставка тарифа для российских сельскохозяйственных и продовольственных товаров очень близка к уровню украинской ставки (11,0%). Что касается отдельных групп сельскохозяйственных товаров, Россия согласилась снизить тарифы в различной степени. Самое незначительное понижение тарифов относится к кофе и чаю (3,3%). В умеренной степени тарифы будут снижены



на молочную продукцию (на 10,2%). На продукцию птицеводства ввозная пошлина в рамках квоты останется неизменной – 25%. Однако по ряду позиций пошлины будут обнулены. Так, в свиноводческой отрасли импортные пошлины в рамках квот снизят с 15% до нуля². По мнению некоторых экспертов, это нанесет серьезный удар по отрасли, закроются многие хозяйства, а доля импортной свинины на российском рынке существенно вырастет. В связи с этим специалисты предлагают уже в ближайшее время спланировать и провести целый ряд мероприятий, направленных на сглаживание негативных последствий от снижения ставок импортных тарифов. В первую очередь необходимо совершенствование таможенно-тарифной политики, действующей законодательной и нормативной базы, а также введение нетарифных методов государственного регулирования, направленных на поддержку экспорта продовольствия и защиту от неэффективного импорта.

В отношении экспортных субсидий, относящихся к третьему блоку поддержки, регулируемому в рамках Соглашения по сельскому хозяйству, следует отметить, что Россия экспортные субсидии сельскому хозяйству использовать не будет (они не предоставляются и в настоящее время).

Понятно, что анализировать отраслевые проблемы и эффект от вступления в ВТО сегодня слишком рано. Руководители алтайских компаний и отраслевых союзов пока еще не смогли сделать окончательных выводов о том, как вступление России в ВТО может отразиться на их бизнесе. Вместе с тем, в мясной отрасли уже есть примеры негативных последствий от вступления России в ВТО. К числу таких примеров можно отнести приостановку реализации проекта «Алтайский бекон» компанией «Приосколье». Проект стоимостью 5,5 млрд руб. предусматривает строительство в Косихинском районе Алтайского края крупного свиноводческого комплекса с проектной мощностью 32,5 тыс. т мяса (свинины) в живом весе в год. Решение инвестора о приостановке строительства обусловлено его желанием дать полную оценку состояния свиноводческой отрасли в связи с вступлением России в ВТО. Однако, как отмечает начальник главного управления сельского хозяйства Ал-

тайского края А. Чеботарев, «площадки вызывают интерес со стороны других инвесторов. В адрес Администрации Алтайского края поступило несколько обращений о возможности реализации проектов на этих территориях, в том числе с перспективой перепрофилирования проекта под другие подотрасли животноводства»³.

В целях адаптации механизмов социально-экономического развития региона в условиях вступления во Всемирную торговую организацию в декабре 2012 г. был утвержден план мероприятий по подготовке секторов Алтайского края к работе в условиях действия норм и правил ВТО (далее План).

В рамках Плана предусмотрено осуществление мероприятий по обеспечению участия сельскохозяйственных товаропроизводителей края в реализации Госпрограммы и других экономически значимых федеральных и региональных целевых программ в сфере развития сельского хозяйства и его приоритетных направлений, предусматривающих стимулирование малых форм агробизнеса путем предоставления грантовой поддержки, строительство социальной и инженерной инфраструктуры сельских территорий. Кроме того, в Плате предусмотрены меры, направленные на повышение информированности сельскохозяйственных товаропроизводителей о нормах и правилах ВТО, адаптации нормативно-правовой базы к новым условиям, на стимулирование инновационной и инвестиционной активности в АПК, организацию подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников АПК по вопросам функционирования предприятий в условиях АПК⁴.

Постановлением Администрации Алтайского края от 05.10.2012 года № 523 утверждена долгосрочная целевая программа «Развитие сельского хозяйства Алтайского края» на 2013-2020 годы с объемом господдержки 44 млрд руб. Мероприятия данной программы, а также региональных целевых программ развития подотраслей сельского хозяйства края соответствуют целям и задачам, поставленным в Госпрограмме. **Эти мероприятия призваны максимально смягчить негативные последствия вступления в ВТО и активно использовать инструменты поддержки «зеленой» корзины.** При

этом ключевые меры госпомощи сохраняются.

В заключение хотелось бы отметить, что при всех полярных взглядах на вступление России в ВТО – это, без сомнения, масштабный шаг вперед со стороны нашего государства. Россия не может оставаться в стороне от процессов глобализации, если она претендует на определенное политическое лидерство в мире. Вместе с тем, вступление России в ВТО – это своего рода проверка российской экономики на прочность. С точки зрения всего сельского хозяйства вступление России в ВТО выгодно в первую очередь потому, что оно обязывает нас сформулировать аграрную политику, ориентированную на долгосрочную защиту интересов отечественного производителя и способную поднять конкурентоспособность нашего АПК до уровня лучших мировых образцов. При этом достижение высокой конкурентоспособности должно рассматриваться не как самоцель, а как средство повышения инвестиционного потенциала и инвестиционной привлекательности отрасли, достижения роста уровня жизни и материального благосостояния, т. е. выступать инструментом для решения задач развития сельского хозяйства и сельских территорий, а также обеспечения продовольственной безопасности.

¹ Носков Е. Вхождение вслепую // Российская Бизнес-газета. 2013. № 886(8). С.3.

² Киселев С., Ромашкин Р. Вступление России в ВТО: влияние на сельскохозяйственную торговлю и производство [Электронный ресурс]. URL: <http://ictsd.org/downloads/201...d0b8d0d8-d0b2-d0b2d182d0be.pdf>

³ АПК предписали мировые стандарты [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dairynews.ru/dairyfarm/apk-predpisali-mirovye-standarty.html>

⁴ О мерах по развитию агропромышленного комплекса в связи со вступлением Российской Федерации в ВТО и участием в Таможенном союзе // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2013. №7 (491) [Электронный ресурс]. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2013/VSF_NEW201303141242/VSF_NEW201303141242_p_006.htm





Ирина Николаевна Сычева, профессор кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор экономических наук

Юлия Александровна Тихомирова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

Объективно существующая в российской экономике задача необходимости перехода на инновационный региональный путь развития актуальна и подтверждается анализом и объективными статистическими данными. Определяющими для выхода российских регионов на новый уровень динамичного и устойчивого развития являются, по мнению авторов статьи, знание, новые технологии, а также активное представительство в мировом пространстве.

ИННОВАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНОВ В НОВОЙ ЭКОНОМИКЕ

Феномен становления и функционирования новой экономики («неоэкономики») активно исследуется экономистами с начала XXI в. До сих пор в экономической теории отсутствует однозначное дефинитивное наполнение сущности новой экономики. По мнению большинства ведущих экономистов, этот термин отражает те же процессы, что и ранее известные понятия «постиндустриальное» или «информационное» общество. Таким образом, новая экономика отождествляется с постиндустриальным обществом. Как правило, авторы делают акцент на информационных и коммуникативных аспектах новой экономики. Вместе с тем, ряд исследователей обращают внимание на финансовую составляющую новой экономики, символизирующую широкое использование инструментария информационных технологий, инноваций в банковской и валютно-финансовой системах¹. Современный финансовый менеджмент требует адекватной финансово-информационной инфраструктуры, и технологии новой экономики в наибольшей степени отвечают этому объективному требованию.

Выдающийся вклад в определение важнейших характеристик западно-

го общества последней четверти XX в. принадлежит американскому ученому Д. Беллу. Он разработал одну из концепций постиндустриального общества в работах «Начало постиндустриального общества» (1973) и «Культурные противоречия капитализма» (1978). В отличие от авторов теорий индустриального и нового индустриального общества (У. Ростоу, Ж. Фурастье, Дж. Гэлбрейта), положивших в основу развития технологический принцип, Белл связывал развитие с изменением в трех сферах: технико-экономической, культурной и политической. Среди характеристик постиндустриального общества на первом месте у него – система образования, напрямую определяющая уровень и характер экономического развития. От эффективности организации этой сферы напрямую зависит производительность экономической системы и рост темпов хозяйственного развития. Определяющим фактором экономического развития становится наука, причем не прикладная, а теоретическая, фундаментальная. Белл указывает на изменение характера труда в постиндустриальном обществе: возрастает удельный вес и роль интеллектуального труда. Качество жизни людей в значительной

степени определяется переходом экономики от доминирующего производства товаров к производству услуг. Роль науки и информационных технологий в постиндустриальном обществе настолько высока, что общество принято называть научным или информационным.

Чем же обусловлен переход к новой экономике? Прежде всего, это результат качественного преобразования производительных сил под воздействием НТР на базе принципиального изменения материально-технической базы производства, характерными чертами которой стали автоматизация производства; колоссальный объем информационных ресурсов, образовавших самостоятельную отрасль знаний – теорию информационной экономики; компьютерная техника с всемирной сетью Интернет. В книге «Экономическая теория: проблемы „новой экономики“» Г.М. Гукасьян выделяет ряд модификаций, последовавших за перестройкой производительных сил и сделавших постиндустриальное общество новой экономикой². Выделим эти четыре направления.

1. Изменение производительных сил повлекло за собой модификацию производственных отношений: изменились отношения собственности. В индуст-



Таблица⁴

Перечень нематериальных активов

Рыночные активы	Человеческие активы	Элементы управления	Интеллектуальные активы
Марка обслуживания	Образование	Корпоративная культура	Патент
Марка товара	Профессиональная квалификация	Управленческие процессы	Авторское право
Корпоративная марка	Связанные с работой знания	Информационные технологии	Программное обеспечение
Покупатели	Связанные с работой умения	Сетевые системы связи	
Покупательская приверженность	Инфраструктурные активы	Отношения с финансовыми кругами	
Повторные сделки		Требуемые стандарты	
Корпоративное имя			
Портфель заказов			
Механизмы распределения			
Деловое сотрудничество			
Франшизные соглашения			
Лицензионные соглашения			
Благоприятные контракты			
Права на дизайн			
Производственные секреты			
Ноу-хау			
Товарные знаки			
Знаки обслуживания			

стриальную эпоху господствовал собственник-капиталист, теперь на смену ему приходит собственник-менеджер и собственник-специалист компьютерных сетей.

2. Появление нового вида конкуренции – конкуренции сетей и нового фактора производства – времени. Итоги конкурентной борьбы производителей в значительной степени определяются скоростью получения информации, в силу чего роль фактора времени усиливается.

3. Возникновение новых «условий рациональности», новой структуры утилитарности. Напомним, что господствовавшие ранее классическая, неоклассическая и постклассическая школы соотносили рациональность с эгоизмом «Человека экономического». Интернет породил человека-субъекта всемирной паутины, выискивающего то, что ему удобно, утилитарно, рационально и практично. Ему становится доступной чужая информация и чужая собственность. Овладение этой собственностью означает участие в ее переделе.

4. Появление еще одного (кроме информации и времени) нового самостоятельного фактора производства – экологии, наряду с общепринятыми

классическими факторами производства (земля, труд, капитал).

Таким образом, структура новой экономики включает информационно-коммуникационные технологии, образование, науку (как фундаментальную, так и производство инноваций), интеллектуальные услуги (информационное посредничество, консультирование, маркетинговые услуги, аналитика), микроэлектронику, робототехнику и биотехнологию. Отрасли, относящиеся к новой экономике, отличаются следующими чертами:

- главным ресурсом становится интеллектуальный капитал. Так, в США на долю интеллектуального капитала в 1998 г. приходилось 69%, а в 2010 г. – 86%; лишь 14% составлял капитал физический и финансовый³;

- уникальность нематериальных активов – носителей знаний, «незримо-го» достояния организаций, которым нужно эффективно управлять (табл.);

- большая инновационная составляющая и высокий темп обновления производственных технологий, товаров и услуг. Фактически обновление происходит непрерывно.

Глобализация мировой экономики и смена технологических укладов предполагает смену концепции регионального

развития, обусловленную объективными факторами развития всех мировых стран. Предпосылки смены концепции заложены в глобальной экономике с ее новыми подходами к развитию стран на основе современных информационных технологий. В первую очередь к ним относятся: усиление регионализации стран; появление новых возможностей в межстрановом взаимодействии; повышение интеграционных процессов на региональном уровне в результате обостряющейся конкуренции на мировом рынке; усиление регионов как ответ на возрастающую роль транснациональных корпораций; активное развитие миграционных процессов в различных формах их проявления; нарастание проблемы сырьевого обеспечения национальных экономик, в первую очередь энергетических и водных; поиск решений по защите национальных рынков при соблюдении международных соглашений.

Новая концепция регионального развития включает: развитие на основе современных информационных технологий; новый подход к оценке и использованию региональных ресурсов; новые возможности в интеграционных процессах, в т. ч. мировых.

Вторым аспектом, отражающим новый подход к развитию регионов, яв-





ляется переход к экономике «знаний», основанной на приоритетном развитии инновационных технологий, обеспечивающих базу конкурентных преимуществ региона.

Большой вклад в экономику «знаний» вносит развитие информационно-коммуникационного рынка. При переходе к информационному обществу меняются пропорции между мускульными и интеллектуальными усилиями, между рутинными операциями и творчеством, между тиражированием прошлого и инновациями. Объем информационно-коммуникационного рынка уже в 2006 г. превысил 1 трлн долл. В развитых странах данный сектор вносит значительный вклад в прирост ВВП: например, в США он превышает 40%; стремительно растут корпоративные инвестиции в информационные технологии (до 35% всех капвложений), а доля специалистов в сфере информационных технологий в общей структуре занятых составляет от 10 до 15%. Патенты, связанные с производством новых информационных технологий, составляют более 30 % всех заявок, оформляемых в Финляндии, Исландии, Корее⁵. Все страны разрабатывают и реализуют национальные программы формирования информационного общества. Так, Европа объявила свой проект «Технологии информационного общества». Только те регионы, которые активно включились в этот процесс, имеют возможность максимального использования преимуществ нового разделения труда и участия в мирохозяйственных связях. Мировые технологические лидеры научились овладевать ресурсами менее развитых стран, устанавливая над ними интеллектуально-финансовый контроль. Относительно региональной экономики можно назвать следующие преимущества: наличие высокопрофессиональных научно-исследовательских подразделений, обладающих конкурентными преимуществами в отдельных научных направлениях современных исследований; создание на региональном уровне условий по реализации всего инновационного цикла; создание высокого уровня жизненных стандартов, в первую очередь для научно-исследовательских коллективов (качественного образования с последующим закреплением кадров; качества жизни); активное включение в межрегиональные и международные научно-исследовательские коллективы.

К третьему направлению, отражающему смену региональной концепции, можно отнести новый подход к оценке и использованию региональных ресурсов. Изменение структуры мировой экономики с ее переориентацией от сырьевой направленности в сторону сферы услуг и более эффективного использования природных невосполняемых ресурсов, а также большей значимости таких ресурсов, как транспортные, пространственные, водные и другие позволяет выделить следующие аспекты нового регионального подхода: соответствие регионального продукта мировым тенденциям при максимальном использовании региональных конкурентных преимуществ; развитая транспортная составляющая и ее включенность в мировые транспортные коридоры; глубина комплексной переработки природных ресурсов; удельные затраты ресурсов на единицу регионального продукта и соотношение с мировыми показателями; качество трудовых ресурсов и их потенциал для инновационной экономики; соответствие регионального продукта потенциалу земельных угодий, качественные показатели.

К четвертому направлению региональной экономики можно отнести новые возможности в интеграционных процессах и степень включенности региональной экономики в мировую: экспортный потенциал и его использование, качественная структура.

Мировые тенденции нашли отражение и в России. На смену централизованным моделям территориального развития, в которых ключевое положение занимали крупные промышленные комплексы федерального уровня, приходят модели, ориентированные на самостоятельность, активность и экономическую самоорганизацию территорий. **Отличительной чертой современной экономики является создание новых территориальных сетевых моделей, в основе которых лежит активное привлечение регионов к процессу инновационных преобразований, к созданию научно-производственных систем с высокой концентрацией интеллектуального потенциала, призванных обеспечить новый уровень конкурентоспособности региона.**

Современный этап территориального развития и усиления роли регионов в составе Российской Федерации характеризуется выделением следующих приоритетных направлений: законодательные основы разграничения функций

между центром и регионами; использование государственно-частного партнерства в качестве базового механизма взаимодействия государства и бизнес-сообщества; представление регионов как крупных технологических площадок создаваемых высокотехнологичных производств и научно-технических комплексов; привлечение зарубежного опыта и капитала для формирования промышленных округов; повышение значимости малого производственного и инновационного бизнеса и др.

Особенностью России является неравномерность развития ее регионов. Так, из всех субъектов РФ в число лидеров по уровню инновационного развития входят около 10 регионов (Москва и Московская область, Санкт-Петербург, Нижегородская и Свердловская области); среди федеральных округов в число наиболее инновационно развитых попадают Уральский, Приволжский и Центральный. При этом в Центральном и Северо-Западном федеральных округах сосредоточена большая часть научных организаций (54,5%), персонала, занятого НИОКР (63,5%), а также госбюджетных средств, направляемых на поддержку науки (64,2%). В то же время по объему отгруженной инновационной продукции со значительным отрывом лидируют Уральский и Приволжский федеральные округа.

В литературе имеется достаточное количество попыток оценить инновационный потенциал регионов. Так, в работе Л.И. Абалкина на основе балльной оценки и корреляционного анализа ресурсов и результатов инновационной деятельности сделан вывод, что большинство субъектов Федерации «не располагает условиями для перехода к инновационному пути развития экономики»⁶. Исключение составляет группа из 11 субъектов Федерации, в которую вошли центры сосредоточения научного потенциала, некоторые старопромышленные районы и две области (Воронежская и Калужская), чей высокий инновационный потенциал сформировался на основе оборонной промышленности. Однако этот вывод также нуждается в уточнении уже потому, что при осуществлении анализа не использованы важные показатели результативности ИР в инновационной деятельности – как количество заявок и патентов на изобретения, заявок и свидетельств на полезные модели, затраты на технологические инновации, поступления от экспорта и



платежи по импорту технологий, наукоемкость регионов. Показательны также имеющиеся в литературе результаты анализа инновационной деятельности регионов России на основе индекса локализации науки⁷.

Таким образом, **основой инновационного развития России и ее регионов должно стать решение следующих задач: восстановление и укрепление связей между наукой и производством; обеспечение многоканального финансирования научно-технической и инновационной деятельности; разработка эффективных мер стимулирования инновационной активности; развитие инфраструктуры, обеспечивающей передачу технологий в практику.** Знание, новые технологии, активное представительство в мировом пространстве являются определяющими для выхода российских регионов на новый уровень динамичного и устойчивого развития.

Устойчивое социально-экономическое развитие региона характеризуется его возможностью обеспечивать положительную динамику уровня и качества жизни населения, использовать в этих целях новые факторы и условия, в т. ч. сбалансированное воспроизводство экономического, социального, природно-ресурсного потенциала, локализованного на его территории. В современной России региональные органы власти, как правило, мотивированы, скорее, геоэкономическими, чем геополитическими соображениями. Включение России в мировое экономическое пространство должно происходить не только через отдельные регионы, испытывающие давление двойного провинциализма: собственно центра и региональных блоков. Проблему региональной интеграции для нашей страны необходимо рассматривать как проблему стратегического «вписывания» всей России в геоэкономику трансграничных регионов. С одной стороны, остро необходимое для страны создание воспроизводственной модели может, безусловно, начинаться с точек роста – отдельных приграничных регионов, обладающих определенными конкурентными преимуществами. Среди регионов приграничного пояса более благоприятные условия для развития имеют те, которые располагаются на глобальных коммуникациях, обеспечивающих международное региональное сотрудничество. Для регионов «тупикового положения»

необходимы специальные меры федеральной региональной политики, опирающиеся на основополагающие принципы устойчивого пространственного развития. При этом важно не просто извлечь выгоду из географического положения или даже правильно позиционироваться, необходимо определить, какие факторы внутрорегионального развития могут поддерживать геоэкономические интересы других стран⁸.

Перспектива экономического развития регионов должна базироваться на поддержке «опорных» регионов, точек индустриального, технологического и инфраструктурного роста. Однако эти точки невозможно выделить и поддерживать в рамках проводимой ныне бюджетной политики проблемных регионов за счет регионов-доноров. В результате территории-реципиенты теряют мотивацию к развитию, а развитие успешных регионов, наоборот, искусственно сдерживается.

России от политики равномерного развития необходимо перейти к политике точек роста, т. к. зачастую наиболее удачные решения по стимулированию экономического роста страны в целом реализуются в регионах. При этом, по мнению руководства Минрегионразвития РФ, федеральные социальные стандарты, определяемые государственной социальной политикой, должны обеспечиваться во всех без исключения регионах, а что касается инвестиционных средств из федерального бюджета, то они должны направляться только туда, где формируются предпосылки для экономического роста. Для точек роста характерны одновременная концентрация кадров промышленности и хай-тека, научный потенциал, учащаяся молодежь, производственные цепочки, инфраструктура. Потенциальных точек роста, открытых для частно-государственных инвестиционных проектов, в России предостаточно.

В мировой практике выработан и апробирован на практике ряд организационно-экономических мер, способствующих интенсификации процесса регионального инновационного развития: осуществление специальных целевых программ на общегосударственном, региональном и местном уровнях; прямые государственные субсидии и целевые ассигнования региональных (местных) органов власти; местные налоговые льготы, направленные на стимулирование инновационной дея-

тельности предприятий; формирование научных парков и региональных центров передовых технологий; создание инкубаторов малого бизнеса; привлечение венчурного капитала; мобилизация ресурсов частного сектора на решение задач регионального развития; формирование предпринимательских сетей и кластеров; совершенствование информационной, коммуникационной, финансовой инфраструктуры; организация управленческого консультирования предпринимателей и другие меры.

Вместе с тем, **проводимая на практике региональная инновационная политика определяется конкретными экономическими условиями. Поэтому не существует одного общего рецепта для применения различных инструментов ее реализации.** Каждое государство и каждый регион подходит к реализации этих задач с учетом существующих особенностей, традиций, имеющихся ресурсов и потребностей. Таким образом, объективно существующая в российской экономике задача необходимости перехода на инновационный региональный путь развития актуальна и подтверждается анализом и объективными статистическими данными.

¹ Неоэкономика: очерки теории и методологии / под ред. А.В. Бузгалина. М.: ТЕИС, 2008. С. 56.

² Гукасян Г.М. Экономическая теория: проблемы «новой экономики». СПб.: Питер, 2006. С. 124.

³ Леонтьев Б. Цена интеллекта. Интеллектуальный капитал в российском бизнесе. М.: Акционер, 2010. С. 12.

⁴ Стратегический ответ России на вызовы нового века / под ред. А.И. Абалкина. М.: Экзамен, 2004. С. 400.

⁵ Проблемы повышения эффективности региона / под ред. Г.П. Белякова. Красноярск, 2008. С. 72.

⁶ Абалкин А.И. Инновационный путь развития для новой России. М.: Наука, 2005.

⁷ Валеева Э.А. Объективная необходимость регионального инновационного развития // Проблемы повышения эффективности региона. Красноярск, 2008. С. 27.

⁸ Аврамчикова Н.Т. Проблемы и особенности социально-экономического развития регионов России // Проблемы повышения эффективности региона. Красноярск, 2008. С. 11.





Нина Николаевна Лобова, старший преподаватель кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Евгений Михайлович Лобов, магистрант ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный аграрный университет»

Статья посвящена проблеме развития экономики районов края на основе улучшения использования трудового и природно-ресурсного потенциала территорий. Развитие сельских территорий на основе диверсификации экономики имеет для Алтайского края стратегическое значение, является важным фактором в обеспечении стабильности экономики и повышения благосостояния населения в регионе.

НАПРАВЛЕНИЯ УЛУЧШЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТРУДОВОГО И ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РАЙОНА

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. определяет переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития. Он основан на расширении использования конкурентных преимуществ России в освоении новых источников экономического роста, одним из которых является природно-демографический и экономический потенциал сельских территорий, который способен улучшить качество и уровень жизни сельского населения, сократить безработицу, обеспечить устойчивое развитие при рациональном и эффективном его использовании.

Повышение роли сельских территорий в осуществлении стратегических социально-экономических преобразований требует применения комплексного подхода к развитию села как социально-территориальной подсистеме общества, выполняющей ряд важнейших народнохозяйственных функций, в т. ч. производственную, демографическую, социально-культурную, природоохранную.

Доводы в пользу комплексного развития села очевидны: в деревне используются более трудоемкие технологии, шире развито мелкое производство, которые при сравнительно небольших инвестициях могут дать значительный прирост национального продукта; сокращается численность сельского населения. Комплексное развитие имеет и важное социальное значение, т. к. большая часть малообеспеченного населения страны сконцентрирована в сельской местности, где сохраняется низкий уровень доходов и оплаты труда и увеличивается разрыв в уровне жизни сельского и городского населения. Спад сельскохозяйственного производства, наблюдавшийся в стране за годы становления и развития рыночной экономики, привел к снижению уровня человеческого капитала в отрасли. Это характеризуется снижением обеспеченности сельскохозяйственных организаций специалистами, снижением уровня квалификации работников, низкой заработной платой, снижением престижности аграрного труда, старением населения.

Общероссийские тенденции в использовании трудового потенциала в сельской местности наблюдаются и в Алтайском крае, который находится в более сложном положении в силу приоритетности аграрной сферы в экономике региона.

Развитие сельских территорий имеет для Алтайского края стратегическое значение, является определяющим фактором в обеспечении стабильности экономики и повышения благосостояния населения в регионе. Алтайский край – это одна из наиболее «аграрных» территорий России. В сельской местности проживает 45% населения (по Российской Федерации этот показатель равен 26,1%). Алтайский край обладает самой большой в России площадью пашни и зерновым клином, занимает первое место в стране по производству сыра и муки, второе – по производству крупы, третье – по производству молока, пятое – по производству зерна.

Проблемы развития сельских территорий Алтайского края, как и России в целом, общеизвестны – безработица,



Таблица 1

Численность безработных в Алтайском крае (по данным обследований населения по проблемам занятости)

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 в % к 2007
Численность безработных, тыс. чел.	84,8	110,1	157,7	115,0	111,0	130,9
из их числа лица, проживающие в сельской местности:						
тыс. чел.	53,4	72,6	87,8	63,6	69,9	130,9
%	63,0	65,9	55,7	55,3	63,0	+ 0 п

Таблица 2

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций по видам экономической деятельности в Алтайском крае, руб.

Годы	2007	2008	2009	2010	2011	2011 в % к 2007
Всего по видам экономической деятельности	7805	9732	10872	12051	13823	177,1
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	4139	5228	6776	7445	9683	233,9
% к среднему уровню по краю	53,0	53,0	62,3	61,8	70,0	+ 17 п.

низкие доходы, некомфортные условия труда и проживания и, как следствие, сокращение населения.

По данным обследований населения по проблемам занятости (табл. 1) Алтайкрайстата наибольшую долю в общей численности безработных занимает население, проживающее в сельской местности, и в динамике этот показатель не снижается.

В сельском хозяйстве наблюдается избыток рабочей силы наряду с дефицитом квалифицированных работников. Отток трудовых ресурсов из села происходит за счет молодежи, являющейся потенциальной рабочей силой. Основной причиной этого процесса наряду с низкой ценой труда, которая выражается в уровне заработной платы, является общее ухудшение качества жизни на селе (табл.2).

Недостаток финансовых ресурсов не позволяет поддерживать достойный уровень оплаты труда в сельском хозяйстве, который бы обеспечивал работнику удовлетворение необходимых жизненных потребностей, стимулировал увеличение результатов производства.

Повышение доходности сельского населения должно идти на основе повышения занятости трудоспособного населения, развития различных форм временной занятости, расширения сфер трудовой деятельности на основе диверсификации сельской экономики.

Министерством сельского хозяйства РФ разработана концепция федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2013-2017 годы и на период до 2020 года». Согласно данной Концепции, под устойчивым развитием сельских территорий понимается

стабильное развитие сельского сообщества, обеспечивающее: 1) выполнение им его народнохозяйственных функций; 2) расширенное воспроизводство населения, рост уровня и улучшение качества его жизни; 3) поддержание экологического равновесия в биосфере.

Одним из направлений в мероприятиях по устойчивому развитию сельских территорий названа диверсификация сельской экономики.

Согласно Концепции, «целью мероприятий по диверсификации сельской экономики является формирование условий для интенсивного развития на селе малого бизнеса и предпринимательства, повышение уровня занятости сельского населения за счет расширения сферы не-сельскохозяйственной деятельности на селе».

В связи с этим возникает необходимость стратегического подхода к управлению сельскохозяйственными предприятиями при определении ими перспектив своего развития, который у большинства предприятий отсутствует. Во многом это объясняется и недостатком теоретических основ поиска альтернативных сложившейся специализации направлений деятельности. Сегодня решение экономических проблем сельского хозяйства будет способствовать решению социальных проблем территории, и, в первую очередь, повышению уровня занятости, а значит, уровня жизни на селе.

В аграрном секторе экономики интерес к диверсификации объясняется разрозненностью интересов предприятий различных отраслей, ограниченностью финансовых ресурсов у сельхозпроизводителей, вынужденных искать малоза-

тратные виды деятельности, приносящие пусть кратковременную, но высокую прибыль. Поэтому интерес к диверсификации возрос, но в первую очередь к разумной диверсификации, направленной на повышение конкурентоспособности предприятия и снижение возможных рисков.

Диверсификация в АПК помимо непосредственно повышения конкурентоспособности и устойчивости преследует также и не менее важную и социально значимую цель – сохранение сельских территорий.

Согласно государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, агропромышленный комплекс и его базовая отрасль – сельское хозяйство – являются ведущими системообразующими сферами экономики страны, формирующими агропродовольственный рынок, продовольственную и экономическую безопасность, трудовой и поселенческий потенциал сельских территорий.

Нами рассмотрены возможные направления диверсификации экономики на примере Мамонтовского района Алтайского края. Район имеет аграрное направление. Сельское хозяйство является ведущей отраслью экономики. Земельные ресурсы позволяют вести расширенное воспроизводство на основе повышения продуктивности полей и ферм. Сельскохозяйственной деятельностью в районе занимаются 9 сельхозкооперативов, 83 крестьянских (фермерских) хозяйства, включая ИПБОЮЛ, 23 предприятия других форм собственно-





Показатели занятости и уровня безработицы в Мамонтовском районе

Показатели	2008	2009	2010	2011
Численность занятых в экономике, чел.	6159	5787	4840	4794
В том числе:				
В обрабатывающих производствах	255	275	175	186
Производство электроэнергии, газа и воды	281	129	130	130
Сельское хозяйство, охота и предоставление услуг в этих областях	1327	1084	847	794
Численность безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости населения на конец года, чел.	681	597	530	435
Уровень зарегистрированной безработицы к трудоспособному населению на конец года, %	4,4	4,0	3,6	3,0

сти. Сельскохозяйственные предприятия сосредоточены в 14 поселениях муниципального района из 15. Число личных подсобных хозяйств – 9456.

В структуре производства сельхозпродукции в равных долях занимают отрасли растениеводства и животноводства. Основная специализация сельхозпредприятий района: производство растениеводческой продукции, в основном зерновых культур, мясо-молочное скотоводство. В 2011 г. в структуре валовой продукции сельского хозяйства продукция животноводства занимала 46,7 %, продукция растениеводства – 53,3%. Доля сельскохозяйственных предприятий составляет 38,3% всего объема производства.

Общая площадь сельскохозяйственных угодий в районе с 182,2 тыс. га, в т.ч. пашни 136,3 тыс. га.

В 2010 г. посевная площадь зерновых культур составила 78,5 тыс. га, что на 11,6% ниже, чем в 2009 г. В 2011 г. посевная площадь увеличилась на 8% и достигла 84,7 тыс.га. На долю крестьянских (фермерских) хозяйств приходится более 40% посевных площадей зерновых культур.

Кроме зерновых культур хозяйства, предприниматели района занимаются возделыванием подсолнечника и сахарной свеклы, сои, площади посева которых незначительны и варьируют по годам в зависимости от спроса.

В 2010 г. валовой сбор зерновых культур составил 113,8 тыс. т. (в весе после доработки), что на 28,7% ниже, чем в 2009 г. В 2011 г. валовой сбор зерновых составил всего 106 тыс. т. Это на 7,3% ниже, чем в 2010 г. и на 36% ниже, чем в 2009 г. Мы видим значительное и устойчивое снижение валового сбора зерновых в районе. Урожайность зерновых за последние три года тоже неуклонно снижается. Если в 2009 г. она составляла 17,2

ц/га, в 2010 – 14,5 ц/га, то 2011 – 12,6 ц/га.

По итогам 2011 г. во всех категориях хозяйств поголовье крупного рогатого скота составило 14 990 голов. Здесь тоже прослеживается тенденция к сокращению поголовья. Так, в 2010 г. поголовье КРС составляло 15 818 голов, а в 2009 – 16 271. За три года поголовье крупного рогатого скота сократилось на 1281 голову, или на 7,9%.

Производство скота и птицы на убой в 2011 г. составило 4842 т. Этот показатель мало изменился за последние три года, но здесь другая тенденция. Если в крестьянско-фермерских и хозяйствах населения убой скота сокращается, то в сельхозорганизациях, наоборот, растет.

Сельское хозяйство в районе характеризуется следующими проблемами: снижением поголовья крупного рогатого скота в сельхозорганизациях и значительным снижением валового сбора зерновых в хозяйствах всех категорий.

По итогам 2011 г. занятых в экономике Мамонтовского района было 4793 чел. Осуществляли свою деятельность 376 организаций различной формы собственности. В том числе: государственная – 21, муниципальная – 158, частная – 175, собственность потребительской кооперации – 7, собственность общественных и религиозных организаций (объединений) – 11, смешанная российская собственность – 4.

За последние три года численность постоянного населения района уменьшилась на 1138 чел., и составила на 1 января 2012 г. 23 029 чел. Численность населения уменьшается за счет естественной убыли населения и миграции населения в другие регионы. Возрастная структура населения за последние три года не претерпела значительных изменений: доля населения в трудоспособном возрасте составила в 2008 г. 61,3% от общей численности населения против 56,9% в 2011 г.,

доля населения моложе трудоспособного возраста увеличилась за три года на 0,5%.

Анализ данных по району показал, что в динамике резко сокращается численность занятых в производящих и обрабатывающих отраслях – в обрабатывающих производствах – на 31,4%, в сельском хозяйстве численность занятых сократилась в два раза. Происходит высвобождение населения в трудоспособном возрасте. Численность безработных, только официально зарегистрированных, составляет 435 человек. Уровень зарегистрированной безработицы составляет 3,0%. Фактическая численность безработных гораздо выше. Половозрастной состав безработных характеризуется следующими данными: почти 25% в численности безработных составляет молодежь в возрасте до 30 лет, 51% от числа безработных составляют женщины. Такая ситуация способствует оттоку трудоспособного населения из района, старению кадрового потенциала занятых в экономике. Вакантные рабочие места не соответствуют запросам граждан, находящихся в поиске работы, по уровню оплаты труда и условиям труда. Следовательно, в сфере регулирования рынка труда необходимо решить ряд задач в области развития потенциала предпринимательской инициативы сельского населения, создания новых рабочих мест.

В октябре 2012 г. утверждена долгосрочная целевая программа «Развитие сельского хозяйства Алтайского края» на 2013 – 2020 годы. Финансирование программы за семь лет превысит 44 млрд руб., из которых 36 млрд руб. – доля федерального бюджета. К основным целям программы относится повышение занятости и качества жизни сельского населения; сохранение трудовых ресурсов, создание условий для диверсификации сельской экономики.

Исходя из вышесказанного и учитывая необходимость в решении задач в



области развития потенциала предпринимательской деятельности сельского населения и создания новых рабочих мест назрела необходимость в диверсификации сельского хозяйства как фактора развития сельских территорий Мамонтовского района.

Учитывая природно-климатический потенциал и социально-экономические показатели района основные **направления диверсификации** могут быть следующими:

1. Район находится в уникальных природно-климатических условиях. Он один из богатейших в крае по разнообразию и видовому составу природных ресурсов. Здесь представлено более 30 видов древесно-кустарниковой растительности и 50 видов травяной. Животный мир разнообразен. В состав боровых комплексов входят лось и сибирская косуля, которая здесь довольно обычна. Повсеместно распространены обыкновенная белка (телеутка) и заяц-беляк; обычен азиатский бурндук, на открытых местах - заяц-русак. В лесных насаждениях широко встречаются куницы: барсук (редок), колонок, горностаи, более редко встречается ласка и степной хорек; к берегам водоемов заходит американская норка. По реке распространен обыкновенный бобр.

Обилие воды, травяной растительности создают благоприятные условия для гнездования водоплавающих птиц свыше 90 видов.

По территории района проходят три уникальных ленточных бора: Касмалинский, Барнаульский и Кулундинский. Лесные массивы занимают 20,1 тыс. га. В районе 22 больших и малых озера, наибольшие из них: Большое Горькое, Малое и Большое Островное, Крестьянское, Горькое Гусиное, Сыропятовское, пруды, общая площадь которых около 34 га, и маловодные и неглубокие речки Касмала, Маханха. Целебную грязь содержит озеро Сыропятовское и река Касмала. Площадь открытых водоемов составляет 10 159 га, водно-болотных угодий - 7393 га.

Все это создает предпосылки для агроэкологического и лечебно-оздоровительного туризма.

Экотуризм включает посещения экологически чистых природных территорий (заповедников, заказников, ботанических садов, национальных парков), не измененных или минимально измененных деятельностью человека. По мнению Всемирной туристской организации, экологический туризм представляет собой одно из пяти основных стратегических

направлений развития туризма в период до 2020 г. На сегодняшний день на экотуризм приходится около 10% мирового валового национального продукта, мировых инвестиций и всех рабочих мест. Туризм связан с развитием таких отраслей как строительство, транспорт, связь, торговля, промыслы и т. д. Поэтому туризм рассматривается как фактор оздоровления социально-экономической ситуации в регионе. В настоящее время наблюдается рост спроса на рынке туристических услуг, что связано со стабилизацией в экономике, повышением доходов населения. Доля туристических услуг как эластичных по доходам увеличивается даже в условиях небольшого роста реальных доходов населения. Поэтому это нужно использовать для развития экономики муниципальных образований.

Одним из основополагающих направлений экотуризма обоснованно считается агротуризм. Туристы, отдающие предпочтение агротурам, проживают в экологически чистых домах, питаются продуктами, полученными от органического земледелия. В практике многих стран экотуризм и агротуризм рассматриваются как понятия связанные и взаимодополняющие друг друга. Более того, ряд родственных видов туризма (включая сельский, фермерский, деревенский и др.) нередко объединяются в единую сферу эконоагротуризма.

Преимущество агротуризма прежде всего в том, что он не требует больших финансовых вложений. Для начала необходимо лишь наличие собственного добротного дома. Многие горожане желают отдохнуть от цивилизации на лоне природы. Главное правильно организовать отдых, а в дальнейшем можно подумать о расширении спектра услуг. Например, приобрести лошадей и организовывать конные прогулки, сделать пруд и создать условия для рыбалки. В дальнейшем можно построить несколько гостевых домиков.

В зависимости от целей отдыха сельский туризм можно дифференцировать на следующие виды: оздоровительный, детский, этнографический, образовательный, сельскохозяйственный, промысловый, спортивный, комбинированный и др.

Все эти виды туризма уже давно существуют в России и на Алтае. Так, в Чарышском районе гостевой дом «Пасека Высокогорье» предлагает проживание в деревенском доме, охоту, конные прогулки, сплав по реке, сбор лекарственных трав, имеется пасека. Гостевой дом

«Бобровая заимка» в Смоленском районе имеет два гостевых двухэтажных дома, две бани, детскую и спортивную площадки. Там предлагают рыбалку, поход за ягодами и грибами, участие в сельскохозяйственных работах, уход за лошадьми, велотуризм, верховую езду, отдых на пляже, сплав по р.Песчанка и даже обучение полетам на парашюте. Гостевой дом «Музей-усадебные инструменты» Курьинского района, кроме всего прочего, предлагает мастер-классы по изготовлению народных инструментов. Усадебный дом «Санькин дом» Бийского района организует катание на лошадях, рыбалку, охоту на водоплавающую птицу, сбор лекарственных растений, сбор грибов и ягод, катание на лодке, катмаране и катере. Многие гостевые дома принимают на отдых туристов с маленькими детьми (предоставляются услуги няни), а некоторые – даже с домашними животными. Все они доказали свою востребованность и прибыльность. Наряду с вышеприведенными примерами организации туризма во многих случаях развитие туристической отрасли идет стихийно, не дает учтенных доходов.

В Мамонтовском районе есть все условия для развития указанных выше видов туризма. Тут и реликтовые ленточные боры, многочисленные природные водоемы с пресной и соленой водой, богатая флора и фауна. В районе насчитывается 153 памятника – объекта культурного наследия. Из них 2 памятника архитектуры, 47 – военно-исторических, 104 – археологии (4 – федерального значения). В крае действует программа по развитию агротуризма. Алтайский край стал одной из первых территорий, где краевая администрация активно и достаточно успешно продвигает идею популяризации сельского туризма. В июне 2012 г. на Алтае прошел первый международный форум «Сельский туризм в России». Алтайский край – территория с богатейшим рекреационным потенциалом, готовая принимать у себя ежегодно сотни тысяч, а то и миллионы туристов. Агропромышленный комплекс в последние годы получает на свое развитие все больше средств из краевого и федерального бюджетов, но развивать лишь отдельные направления было бы неправильно – нужен комплексный подход. И туризм как один из векторов развития российского села – часть продуманной стратегии улучшения качества жизни в сельских районах. Существуют специальные сайты по продвижению этого вида предпринимательской





деятельности. Всё это создает прекрасные возможности для развития туризма.

Таким образом, агроэкотуризм может стать серьезной финансовой статьей в экономике района и оказать существенное влияние на социально-культурное развитие территорий.

2. Говоря о путях диверсификации в крае в целом и в Мамонтовском районе в частности, нельзя не упомянуть пчеловодство.

Алтайский край является лидером в Сибири по производству меда, в России по этому показателю он занимает четвертое место. **По данным Главного управления сельского хозяйства Алтайского края, в 2012 г. было произведено 7,6 тыс. т. меда (в 2011 г. - 6,6 тыс. т).** С 2009 г. в крае реализуется программа «Развитие пчеловодства», предусматривающая компенсацию пчеловодам части их затрат на приобретение техники и оборудования. Пчеловодство является важной формой самозанятости, благодаря ему люди кормят себя и свои семьи и не просят помощи у государства. Способствует оно и развитию туризма, ведь основными покупателями меда являются именно туристы. Пчеловодство способно приносить АПК впечатляющую пользу. Во многих регионах уже реанимировали такой важный агроприем как пчелоопыление.

Так, в крестьянских хозяйствах в Михайловском районе Алтайского края пчелоопыление позволило получить урожайность гречихи в 40 ц/га. По данным ученых, применение проверенного веками пчелоопыления позволяет на 50% увеличить урожайность подсолнечника. А в Алтайском крае это не только экологически чистый, но и малозатратный агроприем. У большинства людей представление о возможностях отрасли довольно узкое. Ведь мед – это, по большому счету, примерно 20% общего объема продукции пчеловодства. Такие продукты как воск, прополис, перга, мажочное молочко на Алтае пока не получили широкого распространения. И они будут востребованы только в том случае, если пчеловодство станет полноценной отраслью местного АПК.

Пчеловодство – это самая малозатратная отрасль сельского хозяйства, это один из путей поддержания российской деревни через занятие людей доступным и очень доходным делом, позволяющим значительно улучшить занятость населения, экономическое состояние хозяйств и уровень жизни сельских жителей.

Мамонтовский район расположен в лесостепной зоне Алтайского края. С

каждым годом в районе растут площади, занятые возделыванием гречихи и подсолнечника на зерно. Более чем на 13 тыс. га произрастают многолетние и однолетние травы.

На территории района имеются ареалы произрастания дикорастущих медоносов. Медоносная растительность концентрируется по опушкам соснового бора, в колках, по берегам речек и озер, по оврагам и пустырям. Весенний взлет дают главным образом ивы, желтая акация, одуванчик. Из летних медоносов наибольшее значение имеют: змееголовник сибирский, клевер белый, татарники, донники, синяк, сор, сурепка, лопух.

С целью оптимизации размещения пчелиных пасек на всей территории Алтайского края проведена оценка медового запаса. По природно-экономическим условиям Мамонтовский район относится к Приалайской и примыкает к Восточно-Кулундинской зоне. Исследования показывают, что в расчете на одну пчелосемью создаются доступные пчелам избыточные медовые запасы, вариация кормообеспеченности колеблется от 1373 кг в Приалайской зоне до 2649 кг в Восточно-Кулундинской зоне (с учетом естественной медоносной базы).

Структура посевных площадей медоносных культур в районе создает условия для увеличения объемов производства пчелопродуктов, производства востребованной на рынке продукции растениеводства (гречиха, подсолнечник и др.), формирования устойчивой кормовой базы и развития животноводства.

Концентрация пчелосемей по природно-экономическим зонам Алтайского края крайне неравномерна. Около 79% сконцентрировано в Бийско-Чумышской, Алтайской, Приалтайской и Присалаирской природно-экономических зонах. В Приалайской зоне, в которую входит Мамонтовский район, на 100 га сельхозугодий приходится 0,79 пчелосемьи. В Мамонтовском районе в 2012 г. числилось 904 пчелосемьи. Это даже меньше, чем в среднем по Приалайской зоне, всего 0,5 пчелосемьи на 100 га сельхозугодий. В то время как в районах края с развитым пчеловодством этот показатель в 10 раз выше.

Неудивительно, что там, где уменьшилось количество пчелосемей, урожайность подсолнечника на зерно с каждым годом падает. Так в 2008 г. она составляла 9,3 ц/га, а в 2011 снизилась до 5,3 ц.

При минимальной норме 5-7 пчелосемей на 100 га сельхозугодий потенциал района очень велик.

Значение развития пчеловодства для экономики района не ограничивается только широким спектром получаемой продукции. Самый ценный вклад пчеловодства в повышение эффективности сельского хозяйства – опыление энтомофильных сельскохозяйственных культур. Установлено, что пчелоопыление повышает не только урожайность растений, но и качество плодов и семян. Стоимость дополнительного урожая в условиях полноценного пчелоопыления сельхозкультур превосходит стоимость прямой продукции пчеловодства, по различным оценкам, в 10 – 15 раз.

При хорошей агротехнике своевременное и полное опыление повышает урожайность гречихи в среднем на 60%, подсолнечника на 50%, плодово-ягодных культур на 60%, тыквенно-бахчевых на 90 – 100%.

Развитие пчеловодства целесообразно осуществлять на основе создания и повышения эффективности деятельности крупных специализированных пчеловодческих хозяйств, средних и крупных сельскохозяйственных организаций, сельскохозяйственных потребительских кооперативов, использующих современные технологии содержания пчелосемей, производства меда и прочей продукции пчеловодства, увеличения количества племенных и высокоотарных пчелосемей, расширения ассортимента выпускаемой продукции пчеловодства. Кроме того, перспективным направлением является создание в крае крупных пасек для оказания услуг по опылению энтомофильных сельскохозяйственных культур, что позволяет повысить их урожайность.

Развитие пчеловодства для Мамонтовского района имеет важное значение, поскольку содействует диверсификации хозяйственной деятельности в сельской местности, устойчивости развития сельских территорий на основе повышения уровня занятости, а соответственно, и уровня жизни сельского населения, расширению источников формирования доходной базы местных бюджетов.

Таким образом, диверсификация сельской экономики и, следовательно, расширение источников формирования доходов сельского населения являются одними из важнейших задач, решение которых будет способствовать устойчивому развитию сельских территорий.





Людмила Алексеевна Мочалова, профессор кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», доктор экономических наук

Евгений Евгеньевич Мозгилин, генеральный директор ОАО «АЖИК»

Дано понятие «обратная ипотека», ее смысл, цели, задачи. Раскрыт организационно-правовой механизм «обратной ипотеки». Сделан сравнительный анализ «обратной ипотеки» России и США

СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПИЛОТНОГО ПРОЕКТА «ОБРАТНАЯ ИПОТЕКА» ДЛЯ ПОЖИЛЫХ ЛЮДЕЙ

На сегодняшний день на финансовом рынке России не существует инструментов поддержки пенсионеров, которые позволяли бы им решать свои финансовые проблемы. Поэтому внедрение и развитие проекта «Обратная ипотека» крайне важно. Программа «Обратная ипотека» направлена на решение социальных проблем малообеспеченной части населения – пенсионеров.

Предпосылками возникновения данного проекта послужило то, что в России сегодня 57,6% граждан в возрасте свыше 45 лет не имеют сбережений, в то же время 63,5% граждан этого возраста имеют в собственности жилье единолично или совместно с супругом. Поскольку зачастую имеющееся жилье – единственное для проживания, необходимо обеспечить сохранение пожизненного права собственности гражданина на него.

Программа «Обратная ипотека» призвана решать следующие социальные проблемы:

- повышение уровня доходов у наименее обеспеченной категории граждан – пенсионеров;
- увеличение продолжительности жизни за счет повышения качества оказываемых медицинских услуг;
- создание альтернативы социальной патронажной службы для престарелых: появление финансовых возможностей для оплаты услуг по уходу на дому;

- повышение социальной ответственности младших членов семей перед престарелыми родственниками.

Продукт «Обратная ипотека» – это финансовый продукт в виде предоставления особого необслуживаемого займа, позволяющий гражданам старшего возраста получить дополнительные денежные средства под залог своей недвижимости с обязательным сохранением права собственности на недвижимость и права пожизненного проживания в ней.

Цель запуска продукта – дать возможность гражданам старшего возраста улучшить свое материальное положение и качество своей жизни за счет имеющегося жилья.

Ожидаемый результат пилотного проекта:

- формирование изменений действующего законодательства;
- определение итоговых условий предоставления продукта для его промышленной реализации на территории Российской Федерации.

В обратной ипотеке собственность, права пользования и проживания навсегда остаются у заемщика, оформляется только залог недвижимости. Банк оценивает имеющуюся в собственности потенциального заемщика недвижимость и рассчитывает максимальную сумму кредита, которую он готов выдать. Размер кредита рассчитывается индивидуально в зависимости от оценочной стоимости его жилья, возраста пенсионера и от

формы выплаты (единовременно или ежемесячно).

Принципиальное отличие от других кредитов – обратную ипотеку не нужно обслуживать: у заемщика нет ежемесячных платежей, проценты начисляются и прибавляются к долгу (т. е. капитализируются). Кредит погашается уже после смерти заемщика: квартира реализуется, выплаченная пенсионеру сумма с процентами остается кредитором, а оставшаяся от продажи часть переводится наследникам.

Заемщик (или наследники) по своему желанию в любой момент могут погасить задолженность перед кредитором. В таком случае залог будет снят, и бывший заемщик сможет распоряжаться квартирой по своему усмотрению.

Актуальность данной программы заключается в следующем:

- 1) решение социальных проблем;
- 2) общий экономический эффект:

- увеличение спроса на потребительских рынках за счет роста финансовых возможностей граждан старшего возраста;

- расширение возможностей для приобретения медицинских услуг;

- возможный рост строительного сектора за счет создания комфортных микрорайонов для переезда в них лиц старшего возраста, жилье в которых может стать обеспечением по обратной ипотеке.

Качественное улучшение рынка недвижимости:





Сравнение Обратной ипотеки и пожизненной ренты

Параметр сравнения	Пожизненная рента	Обратная ипотека
Право собственности	Переходит к новому собственнику (который в свою очередь может передать его еще кому-то)	Навсегда остается за заемщиком
Варианты выплат	Только ежемесячные	Возможно до 5 вариантов (в рамках пилотного проекта реализованы 2 – вся сумма сразу или ежемесячные равные выплаты)
Доход кредитора	Разница между суммой, потраченной на содержание заемщика и стоимостью недвижимости после продажи (кредитор заинтересован в скорейшем освобождении квартиры)	Проценты, начисляемые за пользование кредитом. Чем дольше кредит не гасится, тем больше процентов получит кредитор. Кредитор заинтересован в как можно более длительном сроке займа
Возможность выхода из программы по желанию заемщика	Не предусмотрено	В любой момент
Что останется наследникам?	Ничего	Разница между продажной стоимостью квартиры и задолженностью заемщика

- включение в оборот купли-продажи вторичной недвижимости новых объектов;

- повышение «прозрачности» рынка недвижимости: исчезновение «черных» форм ренты.

Основные параметры пилотного проекта:

1. Требования к заемщику:
 - гражданство РФ;
 - возраст для вхождения в программу - от 60 лет (рекомендуемый – от 68 лет);

- количество заемщиков по договору – не более 2 чел.

2. Требования к объекту недвижимости:

- недвижимость принадлежит заемщику (заемщикам) на праве собственности;

- месторасположение предмета ипотеки – населенный пункт в РФ с численностью населения не менее 500 тыс. чел.;

- тип объекта недвижимости – квартира в многоквартирном доме.

3. Параметры кредита:

- процентная ставка – 9% (капитализация ежегодная);

- средняя стоимость недвижимости 2 000 000 руб.;

- средний размер ежемесячной выплаты – 12 000 руб.

4. Форма выдачи займа:

- единовременная выплата всей суммы;

- ежемесячные равные по сумме транши в течение 10 лет;

- смешанная форма.

5. Досрочное погашение:

- по желанию заемщика – в любой момент;

- по инициативе кредитора – не предусмотрено.

6. Целевое использование:

- только на личные нужды заемщика;

- финансирование коммерческих расходов не допускается;

- последующий контроль целевого использования только при выдаче всей суммы займа одновременно.

7. Прочие расходы:

- имущественное страхование недвижимости – включается в тело займа.

8. Срок и источник погашения:

- погашение – после смерти последнего из состава заемщиков;

- источник погашения – средства наследников (если они хотят сохранить недвижимость) или средства от продажи предмета ипотеки.

Таким образом, заемщику не нужно вносить ежемесячные платежи в счет обслуживания займа – сумма займа и начисленные за пользование займом проценты погашаются из средств, полученных от продажи недвижимости после смерти последнего из заемщиков. Остаток средств, оставшийся после погашения, возвращается наследникам. Также возможен вариант, что родственники или наследники возвратят сумму займа и начисленные проценты. В таком случае не потребуются продажа недвижимости.

Сумма денежных средств по продукту «Обратная ипотека» может предоставляться одновременно, выплачиваться в определенном размере еже-

месячно (как дополнительная прибавка к пенсионным накоплениям) или предусматривать смешанный вариант первых двух типов. Полученные денежные средства могут направляться на ремонт жилья, оплату лечения, санаторный отдых, крупные покупки или являться дополнительной прибавкой к ежемесячному доходу и расходоваться на любые потребительские цели.

Преимущества Обратной ипотеки:

- денежные средства на любые цели в виде фиксированного аннуитета, произвольной кредитной линии, в смешанной форме (в зависимости от выбранного продукта);

- отсутствует платежная нагрузка (ежемесячные платежи по кредиту);

- сохранение объекта недвижимости для проживания до момента погашения займа;

- отсутствует ценовой риск для заемщика: выплаты не зависят от текущих цен на недвижимость;

- имеющееся жилье в собственности заемщика на протяжении всего срока займа;

- возможно досрочное погашение займа и сохранение недвижимости заемщиком/наследниками.

Подводя итог, необходимо отметить, что после внедрения проекта на промышленную основу **Обратная ипотека** может стать существенным инструментом для граждан старшего возраста в улучшении своего материального положения и качества своей жизни, решая тем самым проблемы социального характера.





Наталья Владимировна Ангальдт, Главный контролер-ревизор отдела финансово-бюджетного надзора в отраслях экономики МТУ Росфиннадзора в Алтайском крае, старший преподаватель кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Руслан Владимирович Камерилов, Заместитель руководителя МТУ Росфиннадзора в Алтайском крае

В статье рассмотрены особенности контроля аудиторской деятельности в Российской Федерации. Приведен анализ исполнения государственной функции по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов в 2011 - 2012 годах, государственной функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций.

КОНТРОЛЬ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

На современном этапе в экономике России происходят существенные изменения как на макроэкономическом, так и на микроэкономическом уровне. Сложившаяся система Российской экономики трансформируется посредством изменения характера и методов экономической деятельности организаций и предприятий в рамках данной системы. Финансовый контроль как один из важнейших элементов рыночных отношений также подвержен изменениям, поскольку призван обеспечить правомерное поведение экономических субъектов.

Такой контроль может быть как государственным, так и независимым. Особое место в системе финансового контроля отведено аудиту. В систему финансового контроля аудит входит как независимый финансовый контроль наряду с другими составляющими: общегосударственным финансовым контролем, бюджетно-финансовым, ведомственным финансовым контролем. **Главная цель аудита – обеспечить контроль за достоверностью данных, отражен-**

ных в бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Бухгалтерская (финансовая) отчетность составляется и представляется экономическими субъектами ежегодно и используется широким кругом пользователей. Многие пользователи бухгалтерской (финансовой) отчетности при принятии экономических решений полагаются на информацию, отраженную в ней, поскольку не наделены полномочиями получать дополнительную финансовую информацию, отвечающую их потребностям. Таким образом, именно достоверность информации бухгалтерской (финансовой) отчетности приобретает первостепенное значение для широкого круга пользователей.

В Российской Федерации аудиторскую деятельность осуществляют независимые аудиторские организации или индивидуальные аудиторы. Учитывая важную роль, отведенную аудиторам, необходимо контролировать осуществление этой деятельности. Контроль за деятельностью

профессиональных субъектов в сфере аудита призвано осуществлять государство, поскольку обеспечение нормального функционирования и развития экономики является одной из основных его функций.

На современном этапе развития экономики к выстраиванию контроля в указанной области существуют различные подходы. В европейских странах, таких как Австрия, Испания, Франция, Германия, концепция регулирования и контроля аудиторской деятельности базируется на строгой регламентации административными органами. На них возложены функции государственного контроля за аудиторской деятельностью. Роль профессиональных аудиторских объединений незначительна и обычно ограничивается участием в подготовке и обсуждении законодательных и иных актов, регулирующих аудиторскую деятельность; защитой и представлением интересов членов этих организаций.

Аудит в США и Великобритании регулируется преимущественно об-





Результаты исполнения государственной функции по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов за 2011-2012 годы

№ п.п	Наименование показателя	2011 год	2012 год
1	Общее количество проверок, проведенных в отношении саморегулируемых организаций аудиторов, – всего, ед.	2	8
1.1	В том числе общее количество плановых проверок	2	2
1.2	Общее количество внеплановых проверок, проведенных в отношении саморегулируемых организаций аудиторов, ед. в том числе по следующим основаниям:	0	6
1.2.1	по заявлениям (обращениям) физических и юридических лиц, по информации органов государственной власти, местного самоуправления, средств массовой информации об указанных фактах – всего	0	1
1.2.2	на основании приказов (распоряжений) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданного в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации	0	5
2	Общее количество проверок, по итогам проведения которых выявлены нарушения, ед.	2	4
3	Выявлено нарушений – всего (ед.), в том числе:	6	16
3.1	нарушение обязательных требований законодательства	6	16
4	Общее количество предписаний, выданных по результатам проведения проверок, ед.	2	2
5	Общее количество предупреждений, выданных по результатам проведения проверок, ед.	0	2
6	Выполнение плана проведения проверок, %	100	100
7	Доля проведенных внеплановых проверок, %	0	75

ществленными аудиторскими объединениями.¹ Для этих стран характерна относительная самостоятельность аудиторских организаций; создание различных профессиональных объединений аудиторских организаций, осуществляющих подготовку и профессиональную аттестацию аудиторов и контроль за их работой, разработку стандартов аудита, этических и профессиональных норм.

Механизм контроля аудиторской деятельности первоначально в нашей стране строился по первой модели. Государственные органы контролировали деятельность профессиональных субъектов в сфере аудита, в т. ч. посредством лицензирования данного вида экономической деятельности. В настоящем периоде с момента вступления в силу нового Федерального закона от 30.12.2008 N 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» функции по государственному лицензионному контролю деятельности аудиторов и аудиторских организаций заменены функциями по государственному контролю за саморегулируемыми организациями ауди-

торов. Анализируя взаимосвязанные положения ст.10, 15, 19, 22 Федерального закона от 30.12.2008 N 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» можно сделать вывод о том, что предметом государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов является соблюдение саморегулируемой организацией аудиторов требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, которые регулируют аудиторскую деятельность.

Такие требования, подлежащие проверке в процессе осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов, установлены Федеральными законами от 30.12.2008 N 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» и от 01.12.2007 N315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», а также принятыми во исполнение этих федеральных законов нормативными правовыми актами Минфина России:

Положением о порядке ведения реестра аудиторов и аудиторских

организаций саморегулируемой организации аудиторов и контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемых организаций аудиторов, утвержденным приказом Минфина России от 30 октября 2009 г. № 111н; Федеральным стандартом аудиторской деятельности (ФСАД 4/2010) «Принципы осуществления внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов и требования к организации указанного контроля», утвержденным приказом Минфина России от 24 февраля 2010 г. № 16н.

Порядок исполнения государственной функции по государственному контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов установлен Административным регламентом по исполнению Министерством финансов Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов,



утвержденным приказом Минфина России от 21 сентября 2011 г. № 115н.

Основные рамки концепции, заложенные Федеральным законом от 30.12.2008 N 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», обретают реальную форму и начинают фактически функционировать только по истечении 3 лет со дня вступления в силу указанного закона. С 2006 г. Россия предпринимала попытки отойти от лицензирования аудиторской деятельности. Сроки отмены лицензирования, являющегося на начальном этапе формой непосредственного контроля государства за аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами, неоднократно переносились². Но только с принятием нового закона об аудиторской деятельности это стало возможным.

Непосредственное исполнение государственной функции по государственному контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов в рамках трансформированной концепции контроля началось в полной мере только в 2011–2012 гг. В соответствии со ст. 22 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» и п. 5.3.30 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329, Министерство финансов Российской Федерации является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную функцию по государственному контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов.

Данную государственную функцию фактически осуществляет Департамент регулирования государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности (далее – Департамент). Деятельность Департамента регламентируется Положением о Департаменте регулирова-

ния государственного финансового контроля, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и отчетности, утвержденным приказом Минфина России от 28 апреля 2011 г. № 162.

Департамент осуществляет государственный контроль (надзор) за деятельностью 6 саморегулируемых организаций аудиторов, включенных в реестр, разработку порядка, сроков и формы отчета об исполнении саморегулируемыми организациями аудиторов требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих аудиторскую деятельность, ведет государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов. Практическая деятельность охарактеризована в таблице³.

Отклонения значений показателей в 2012 г. от аналогичных показателей в 2011 г. произошли в связи с проведенными в 2012 г. Министерством финансов Российской Федерации внеплановыми проверками. Полагаем, что данный факт является положительным, т. к. говорит о пристальном внимании к деятельности профессиональных субъектов в области аудита.

Проведенные проверки выявили нарушения и недостатки в осуществлении проверенными саморегулируемыми организациями аудиторов ряда возложенных на них законодательством Российской Федерации функций, связанных с реализацией членами этих организаций – физическими и юридическими лицами (аудиторами и аудиторскими организациями) – прав на ведение профессиональной и предпринимательской деятельности. Выявленные нарушения и недостатки касались, в частности, организации соответствующей деятельности саморегулируемых организаций аудиторов и внутреннего контроля за ней. Принимаемые Министерством финансов Российской Федерации меры по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулиру-

емых организаций аудиторов способствуют пресечению нарушений саморегулируемыми организациями аудиторов требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, которые регулируют аудиторскую деятельность, и недопущению их в дальнейшем. О результатах проведенных проверок и о принятых решениях Минфином России проинформированы Прокуратура города Москвы, Минэкономразвития России, а также Совет по аудиторской деятельности, созданный в соответствии с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» в целях обеспечения общественных интересов в ходе осуществления аудиторской деятельности.

Необходимо отметить, что фактическое исполнение государственной функции по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов в 2010 г. не осуществлялось в связи с тем, что в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» плановые проверки проводятся по истечении 2 лет со дня начала осуществления деятельности. Государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов был открыт в октябре 2009 г.

Схема контроля деятельности аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов выстроена в зависимости от особенностей деятельности профессиональных субъектов в сфере аудита.

По общему правилу непосредственный контроль деятельности аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов осуществляют саморегулируемые организации аудиторов в отношении своих членов. Саморегулируемые организации аудиторов на современном этапе





выполняют контрольную функцию в полном объеме.

Если аудиторской организацией оказываются услуги таким экономическим субъектам, как государственная корпорация, государственная компания, организациям, в уставном (складочном) капитале которых доля государственной собственности составляет не менее 25%, организациям, ценные бумаги которых допущены к обращению на торгах фондовых бирж и / или иных организаторов торговли на рынке ценных бумаг, иных кредитных и страховых организаций, негосударственных пенсионных фондов, то контролирование деятельности усилено непосредственным участием уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере контроля и надзора.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 30.12.2008 N 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» внешний контроль качества работы аудиторских организаций осуществляют саморегулируемые организации аудиторов в отношении своих членов, а также уполномоченный федеральный орган по контролю и надзору.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004 г. №198 «Вопросы Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определенных Законом об аудите 2008 года.

2011 г. характеризуется разработкой нормативных правовых актов, принятых в целях организации порядка исполнения государственной функции, порядка и форм отчетности о результатах проведенных контрольных мероприятиях, а также подготовкой специалистов соответствующей квалификации. Фактическое исполнение контрольной функ-

ции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций Росфиннадзором в 2012 г. позволяет говорить о первых результатах в данной области.

Проведенными плановыми контрольными мероприятиями 119 аудиторских организаций нарушения требований законодательства об аудиторской деятельности выявлены в 80% случаев.⁴ Необходимо отметить, что часть аудиторских организаций попыталась уклониться от прохождения процедур внешнего контроля качества работы и, как результат, в отношении 7 организаций составлены протоколы об административном правонарушении.

Таким образом, наблюдается сложный процесс трансформации модели контроля аудиторской деятельности в РФ.

Несмотря на стремление в области контроля аудиторской деятельности перейти к модели англоязычных стран, характеризующейся контролем профессиональных объединений аудиторских организаций, в Российской Федерации сформирована своя модель, отличная от существующих. Российская модель контроля аудиторской деятельности характеризуется переходом на контроль в большей степени профессиональными объединениями аудиторских организаций, но за государственными органами остались закрепленными некоторые полномочия, непосредственно связанные с функцией контроля за профессиональными субъектами аудиторской деятельности. Деятельность, осуществляемая государственными органами в 2011-2012 гг. в названной сфере, свидетельствует о том, что новая модель контроля аудиторской деятельности в Российской Федерации начала фактически функционировать. Законодательство Российской Федерации, регулирующее аудиторскую деятельность, обеспечивает правовую основу деятельности саморегулируемых организаций аудиторов и выполнения ими возложенных на них

функций, а также осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов.

Анализируя результаты контрольных мероприятий, можно сказать, что государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов и осуществление государственной функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций обеспечивает своевременное выявление нарушений и недостатков в исполнении требований к этим организациям, установленных законодательством Российской Федерации, и тем самым защиту интересов членов этих организаций.

¹ Судаков С.В. Регулирование аудиторской деятельности в Российской Федерации // Экономический анализ. Теория и практика. 2007. №16.

² Ершова И.В., Ершов А.А. Правовое регулирование аудиторской деятельности. М.: Юриспруденция, 2011.

³ Доклад об осуществлении Министерством финансов Российской Федерации государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов и об эффективности такого контроля (надзора) в 2011 г. [Электронный ресурс]. URL:<http://www1.minfin.ru/ru/accounting/audit/monitoring/>

Доклад об осуществлении Министерством финансов Российской Федерации государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов и об эффективности такого контроля (надзора) в 2012 г. [Электронный ресурс] URL:<http://www1.minfin.ru/ru/accounting/audit/monitoring/>

⁴ Информация о результатах проведения внешних проверок контроля качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, указанных в ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». [Электронный ресурс]. URL: http://www.rosfinnadzor.ru/work/audit/results_work/





Оксана Евгеньевна Ноянзина, консультант департамента Администрации Алтайского края по связям с институтами гражданского общества, доцент кафедры психологии коммуникаций и психотехнологий ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет», кандидат социологических наук

Статья посвящена анализу институциональных условий формирования гражданского общества. Описаны результаты анализа данных социологического исследования состояния гражданского общества в Алтайском крае, проведенного в 2013 г. Представлен обзорный рейтинг выраженности институциональных условий существования гражданского общества в оценках населения Алтайского края. Некоторые, наиболее существенные с точки зрения эффективности осуществления общественных инициатив условия, проанализированы более подробно с учетом мнений разных социально-демографических групп населения края.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ¹

Неоднократно многими исследователями подчеркивалось, что объективная сложность изучения гражданского общества заключается в неопределенности, множественности подходов к его определению.

Исторически сложились и в настоящий момент существуют две трактовки гражданского общества. Согласно **первой трактовке**, гражданское общество идентифицируется с государством особого типа, в котором юридически обеспечены и политически защищены основные права и свободы личности, в силу чего оно может считаться «цивилизованным, т. е. гражданским обществом». **Вторая принципиальная трактовка** гражданского общества связана с представлением о нем как об определенной сфере социума – сфере внегосударственных отношений, структур и институтов (допускающем, в свою очередь, довольно разнообразные конкретные интерпретации).

В самом общем виде, абстрагируясь от многообразия концепций, **гражданское общество** можно определить как социальное пространство, сферу не опосредованных государством и независимых от него (но взаимодействующих с ним) многообразных и переплетающихся хозяйственно-экономических, семейно-родственных, культурных, этнических, религиозных, моральных, правовых и первичных политических взаимосвязей и взаимоотношений между свободными и равноправ-

ными индивидами и самостоятельными социальными институтами, в которых создаются условия для их самореализации, выражаются и реализуются в ходе свободной игры частные интересы и потребности как индивидуальные, так и коллективные; одним словом, это общество граждан с высоким социальным статусом, широкими и разнообразными правами, и их объединений, ассоциаций, организаций и т. п., где преобладают не вертикальные (господства и подчинения), а горизонтальные связи (конкуренция и солидарности).

Общее мнение представителей научного мира заключается в признании одного важного условия для формирования гражданского общества – наличия демократических институтов. При этом полного согласия среди исследователей и практиков по всем характеристикам нормативной модели функционирования демократических институтов пока не достигнуто.

Безусловно, общество формирует свои приоритеты и интересы, пользуясь демократическими институтами, доносит их, чаще всего, через своих представителей до органов власти, а власть, озабоченная необходимостью участия в предстоящих выборах, прислушивается к мнениям, приоритетам и интересам граждан, принимает решения с их учетом. Кроме того, между выборами граждане через своих представителей или лично имеют возможность контроля деятельности органов власти, а органы

власти предоставляют для этого гражданам всю необходимую информацию.

Гражданское участие не снимает и не снижает ответственности власти за принимаемые политические и государственные решения, а также за их исполнение. На выборах граждане доверяют своим представителям принимать такие решения, исполнять и контролировать их исполнение. Гражданское участие позволяет органам власти, государственного и муниципального управления проводить более эффективную политику, потому что в нее вовлечены граждане – исполнители властных решений, а подчиняются они этим решениям в силу достаточно высокого уровня доверия избранным политикам и политическим партиям.

В гражданском обществе в качестве **главного механизма регуляции общественной жизни** могут выступать ценность и образцы культуры – прежде всего моральные и правовые идеалы, принципы и нормы, а также воспитанные человеком в себе «простые» гражданские качества (гуманность; порядочность, честность, доверие, ответственность и т. д.). В качестве **признаков гражданского общества** может выступать состояние промышленности, богатство общества, уровень образованности населения, развитости демократии, культурный уровень, т. е. гражданское общество – общество, имеющее развитую систему ценностей,





Оценки населением Алтайского края выраженности институциональных условий функционирования гражданского общества в регионе

Ранг	Институциональные условия функционирования гражданского общества в регионе	Выраженность (среднее значение, М)
1	Терпимость к вероисповеданию, к лицам других конфессий и национальности	5,71
2	Обеспечен равный доступ всех к образованию	5,12
3	Регулярные, свободные и честные выборы	5,03
4	Пономочия между федеральным центром и регионами рационально разграничены	4,87
5	Свободные, плюралистичные и ответственные СМИ объективно освещают проблемы общества	4,76
6	Справедливый доступ к медицинскому обслуживанию	4,70
7	Местное самоуправление – власть, имеющая полномочия и средства их осуществления	4,65
8	Исполнительная власть эффективно осуществляет предоставление услуг в сфере культуры, образования и здравоохранения	4,58
9	Исполнительная власть эффективно осуществляет надзор и контроль	4,53
10	Верховенство закона, защищаемое независимой судебной властью, открытость деятельности судов	4,52
11	Законодательная власть создает законы, защищающие права и интересы избирателей	4,49
12	Партии – реальный инструмент формирования власти и лоббирования общественных интересов	4,44
13	Исполнительная власть эффективно осуществляет контроль за соблюдением законов	4,40
14	Администрация Алтайского края успешно разрешает возникающие конфликты	4,39
15	Сформирована эффективная система управления регионом	4,35
16	Исполнительная власть эффективно осуществляет управление госимуществом	4,34
17	Налажена поддержка гражданских инициатив	4,27
18	Отечественный бизнес социально ответственен	4,19
19	Диалог государства и общества при принятии значимых решений ведется эффективно и публично	3,96
20	Оценка деятельности органов власти с учетом общественного мнения проводится эффективно	3,95
21	Некоммерческий сектор качественно развит, НКО реально предоставляют социальные услуги населению и проводят общественную экспертизу	3,93
22	Профсоюзы бескомпромиссно и на деле отстаивают интересы наемных работников	3,90
23	Экономика, где защищают собственность, обеспечивают равные возможности, гарантии обездоленным	3,81
24	Законы по обузданию коррупции действенны	3,61

прежде всего моральных, правовых и политических.

Основными предпосылками процесса формирования гражданского общества в социальной системе любого типа являются: наличие индивидов, обладающих фундаментальными гражданскими правами и свободами, закрепленными в соответствующих законодательных актах; существование в социальном пространстве системы свободных от прямого государственного вмешательства «полей», необходимых для саморазвертывания институтов и структур гражданского общества; наличие в культурной сфере, в менталитете общества идей согласия, толерантности, взаимоуважения и т. п., обладающих достаточной степенью влияния

на общественное сознание, чтобы стать основной мотивационной доминантой социального поведения.

Таким образом, все вышесказанное актуализирует необходимость изучения прежде всего условий для формирования гражданского общества в Алтайском крае, выявление его предпосылок и существенных признаков.

Анализ состояния, наличия и выраженности условий для развития гражданского общества в крае проведен на основе оценок населением выраженности институциональных условий для функционирования гражданского общества в регионе. Респондентам (N = 1854) для оценивания было предложено 24 признака, характеризующих наличие гражданского общества. Каждый при-

знак оценен в соответствии со степенью его выраженности в социально-политическом пространстве края по 10-балльной шкале (от самой низкой «1» до самой высокой степени «10» проявления). В процессе анализа полученные распределения оценок были сгруппированы по степени проявления: низкая степень выраженности (суммарные оценки от 1 до 3 баллов), средняя степень выраженности (суммарные оценки от 4 до 7 баллов) и высокая степень выраженности (от 8 до 10 баллов) условий для развития гражданского общества в Алтайском крае.

Рассмотрим оценки жителями края уровня развитости институциональной среды формирования гражданского общества.



В таблице представлены результаты ранжирования созданных институциональных условий функционирования гражданского общества в регионе.

Обратимся к более подробному рассмотрению оценок населения выраженности наиболее значимых институциональных условий функционирования гражданского общества в Алтайском крае.

На выборах граждане имеют возможность сознательного голосования за тех или иных кандидатов или политические партии, потому что, участвуя в обсуждениях и других мероприятиях по выработке приоритетов и интересов, в их лоббировании и отстаивании того или иного политического курса, они получают достаточно информации и опыта политической деятельности для электорального выбора. Поэтому представляется важным оценка состояния института выборов с точки зрения соответствия его приоритетам гражданского общества.

Половина опрошенных жителей края считают, что соблюдение принципа регулярности, свободы и честности выборного процесса выражено в средней степени (50%). Почти третья часть респондентов уверена, что соблюдение этого условия не является приоритетом выборного процесса в регионе (30,5% респондентов указали, что это условие в Алтайском крае наименее выражено). А пятая часть (19,5%) опрошенных жителей считает, выборы проводятся в большей степени регулярно, честно и соблюдается принцип свободы.

Распределение оценок населения в зависимости от места проживания подтверждает гипотезу о наличии значимых различий (χ^2 , $p \leq 0,05$).

Респонденты, проживающие в городах, более скептически настроены в оценках наличия необходимого условия для становления гражданского общества: более трети городских жителей (34,8%) считают, что принцип регулярности, свободы и честности выборов выражен в крае в наименьшей степени. Среди сельских респондентов «скептиков» меньше – 27%. Доля опрошенных, отметивших наибольшую степень выраженности данного условия, существенно ниже в городских, чем в сельских подвыборках (16,1 и 22,9% соответственно). Доля респондентов, присвоивших средние оценки, практически одинакова в городской и сельской местности: 50,1%

средних оценок выраженности признака честности, регулярности свободы выборов в селе и 49,2% – в городе.

Оценка данного условия также имеет достоверные вариации в разных возрастных группах опрошенных (χ^2 , $p \leq 0,05$). Наиболее критично в оценках соблюдения принципа свободы и честности выборного процесса настроены молодые люди в возрасте от 20 до 39 лет (в группе от 20 до 29 лет 18,1% оценок – наиболее выражено и 15,4% (минимальное значение) – в группе от 30 до 39 лет). Именно эти две группы опрошенных чаще прочих присваивали низкие оценки степени выраженности рассматриваемого признака (31,1% оценок «наименее выражено» в группе 20-29-летних и 29,7% в группе 30-39-летних). Несмотря на то, что доля низких оценок максимальна в группе респондентов старше 50 лет (36,7%), в ней также велика и доля опрошенных, максимально высоко оценивающих соблюдение принципа регулярности, честности свободы выборов (23,72%). Велика и доля тех, кто оценивает наибольшую выраженность данного принципа в процессе выборов в Алтайском крае, в самой младшей группе – 15-19-летних (21,9%).

Принципы работы современных средств массовой информации ориентированы на превращение граждан из активных, настаивающих на своих приоритетах и правах субъектов, в потребителей, готовых согласиться с предлагаемыми им (прежде всего в рекламе) выборами. Подобная привычка к конформистским действиям приводит к тому, что многие граждане перестают быть участниками исторического процесса, становятся отстраненными наблюдателями, у которых при этом формируется через средства массовой информации иллюзия причастности к политике и принимаемым решениям. В этом контексте особую значимость приобретает такое условие для становления и развития полноценного гражданского общества как наличие свободных, плюралистичных и ответственных СМИ, которые бы объективно освещали проблемы общества.

Большинство оценок опрошенных жителей края также свидетельствуют о средней степени выраженности признака свободы, плюрализма и ответственности СМИ региона (48,9%), только 16,1% респондентов отметили высокий

уровень развитости данной характеристики институциональной среды гражданского общества. Однако весьма существенна и доля опрошенных жителей, которые уверены, что данный критерий соблюдается в самой низшей степени (35%).

По-разному распределены оценки степени выраженности данного условия жителями городской и сельской местности. Так, городские жители также достоверно более критично оценивают свободу и плюралистичность местных СМИ (χ^2 , $p \leq 0,05$). Если средние оценки распределены более-менее равномерно (48,6% наивысших оценок респондентов села и 48,3% – города), то низкие и высокие оценки имеют тенденцию распределяться следующим образом: почти треть опрошенных жителей села оценивает уровень свободы, плюралистичности и ответственности СМИ как выраженный в самой низшей степени, среди сельских респондентов доля таких оценок составила 32,5%, доля же городских жителей, критично относящихся к деятельности СМИ, на 6% выше – 38,6%. Доля высоких оценок развитости данного условия жителями села также почти на 6% выше, чем жителями города (18,69% высших оценок жителей села и 13,1% – города).

Выявленные превалирующие тенденции достоверно варьируют в рамках дифференцированных по возрасту групп респондентов (χ^2 , $p \leq 0,05$). Так, с возрастом очевидно увеличивается критичность восприятия свободы и плюралистичности доступных СМИ: 26% оценок «условие наименее выражено» в группе 15-19-летних, 31,4% – 20-29-летних, 39,8% – 30-39-летних, 29,3% – 40-49-летних и 40,1% – в группе от 50 лет и старше. Наименьшая доля высоких оценок соблюдения условия свободы, плюралистичности и ответственности СМИ присвоено респондентами возрастных групп 20-29 лет (11,9%) и 30-39 лет и старше (12,2%). Чаще прочих присваивают высокие оценки рассматриваемому признаку опрошенные самой старшей (19,9%) и самой младшей (20,8%) возрастной группы.

Общим императивом отсутствия условий для возникновения жизнеспособного гражданского общества выступает несправедливость. Таким образом, обострение ощущения несправедливости, выраженное в т. ч. через





отсутствие веры в верховенство закона, отсутствие информации о течении судебного процесса создает преграды для инновационного развития государства. Если государство и способно в таких условиях осуществить мобилизацию для развития, то это будет мобилизация без внутренних стимулов, а сформированная легитимность будет поддержкой без доверия. Дефицит публичности, открытости является показателем нарастания социально-экономических диспропорций. Результатом такой политики, например, может стать массовая демотивация гражданской активности и активизация агрессивных группировок экстремистского толка.

В этой связи актуализируется необходимость изучения ситуации проявлений терпимости в этноконфессиональном пространстве региона.

В целом можно отметить, что в оценках опрошенных жителей края этноконфессиональная обстановка в Алтайском крае отличается относительной стабильностью. Почти третья часть опрошенных отмечает высшую степень проявления этнической и национальной толерантности в регионе (29,3%), также было получено 50,2% средних суммарных оценок и 20,5% суммарных низких оценок. Таким образом, 20,5% респондентов считают, что в регионе имеют место проявления религиозной и национальной нетерпимости, нет условий для формирования более толерантных взаимоотношений между разными людьми, населяющими край.

Анализ мнений в разрезе поселенческих выборок позволяет заключить, что проблема этноконфессионального мира достоверно более остра в городах края ($\chi^2, p \leq 0,05$). Так, число жителей сел, присвоивших высшие оценки существующим условиям для адекватного межнационального диалога, более чем на 10% превышает процент жителей городов (35,5 и 22,4% соответственно). Доля суммарных низких оценок условий для формирования толерантного пространства практически одинакова и в городе, и в селе (19 и 22,1% соответственно).

Итак, для сел более характерны высокие и средние оценки (практически в равной мере) для формирования межкультурного диалога, а для города – существенно преобладают средние оценки (58,6).

По-разному фиксируют проявления этноконфессиональной стабильности в социальном пространстве региона разные возрастные группы, охваченные исследованием. Так, меньше всего суммарных высших оценок этноконфессиональной терпимости присвоено возрастной группой от 30 до 39 лет (21,4%). Наиболее конфликтна изучаемая сфера для опрошенных в возрасте от 40 до 49 лет (12,3%) и самых младших респондентов (17,3%). Однако, чем старше опрошенные, тем более стабильной представляется этнорелигиозная ситуация.

Таким образом, поскольку гражданское общество в первую очередь обращается к способностям граждан, рассматривает общественность как основной политический капитал и говорит на языке практических решений проблемы и укрепления взаимодействия между людьми, то и необходимым условием гражданского общества, некоей органической нормой, должен являться диалоговый режим общения, партнерство и отношения сотрудничества, многомерность восприятия проблемы и, соответственно, многомерность ее решения (с учетом экономических, экологических, этнокультурных и прочих аспектов), примат кооперативных связей. Следовательно, необходимо формировать установки на национальную и религиозную терпимость, готовность к цивилизованному диалогу, свободу от предрассудков в этноконфессиональной сфере, прежде всего среди младших возрастных групп населения.

Важную роль в реализации любых проектов серьезной модернизации общества, как подчеркивают многие исследователи, играют институты гражданского общества, структурными элементами которых выступают, как правило, некоммерческие организации².

Поддержка гражданских инициатив, активной социальной деятельности некоммерческого сектора позволит сформировать устойчивую мотивацию для реализации модернизационных проектов. Поэтому представляется важным оценка существующей системы поддержки гражданских инициатив с точки зрения ее соответствия приоритетам гражданского общества и системной модернизации страны.

Большинство опрошенных жителей Алтайского края считают, что поддержка гражданских инициатив в регионе

налажена в средней степени (53,8%). Более трети респондентов уверены, что соблюдение этого условия не является приоритетом для развития гражданского общества в регионе (38,1% респондентов указали, что это условие наименее выражено в Алтайском крае). А 8,1% опрошенных жителей считают, что поддержка гражданских инициатив налажена достаточно высоко в социально-политическом пространстве региона.

Распределение оценок населения в зависимости от места проживания подтверждает гипотезу о наличии значимых различий ($\chi^2, p \leq 0,05$). Респонденты, проживающие в сельской местности, более скептически настроены в оценках наличия важного критерия гражданского общества: 43,3% сельских жителей считают, что наличие системы поддержки гражданских инициатив в крае выражено в наименьшей степени. Среди городских респондентов «скептиков» несколько меньше – 34,1%. В то же время среди опрошенных, отметивших наибольшую степень выраженности данного условия, преобладают городские жители – 8,2% против 7,6% оценок жителей сельских территорий. Вместе с тем, доля респондентов, присвоивших средние оценки, более значительна также в городской местности: 57,7% средних оценок выраженности признака наличия поддержки гражданских инициатив в городе и 49,1% – в селе.

Оценка рассматриваемого критерия также имеет достоверные вариации в разных возрастных группах опрошенных ($\chi^2, p \leq 0,05$). Наиболее критично в оценках критерия налаженной поддержки гражданских инициатив настроены люди старшего возраста – от 50 лет и выше: 47,7% отметили низкую степень выраженности признака. Если бы не возрастная группа 40-49 лет, можно было бы зафиксировать четкую тенденцию увеличения с возрастом низкой степени выраженности критерия налаженной поддержки гражданских инициатив. Однако именно в этой возрастной группе, от 40 до 49 лет, зафиксирована самая высокая доля респондентов, оценивающих среднюю выраженность данного критерия в институциональных условиях развития гражданского общества в Алтайском крае (60,8%). А наибольшая выраженность рассматриваемого критерия «налажена поддержка гражданских инициатив» зафиксирова-



на в самой младшей возрастной группе, 15-19 лет, – 16,8% выборов.

Как показывает мировая практика, инновационный технологический и экономический рост происходит в тех странах, где имеется развитая гражданственность и высокая степень доверия между властью, бизнесом и гражданскими инициативами. Государство, особенно в условиях кризиса, не может в одиночку справиться со всем грузом социальных проблем, обеспечивая нормальные условия воспроизводства и развития человеческого капитала. Поэтому сегодня со всей определенностью можно говорить о расширении влияния институтов гражданского общества и возрастающей роли межсекторного социального партнерства (между государством, бизнесом и некоммерческим негосударственным сообществом) в движении по пути к инновационному типу развития общества. В этом контексте особую значимость приобретает такое условие для становления и развития полноценного гражданского общества как социальная ответственность бизнеса.

Большинство оценок опрошенных жителей края также свидетельствуют о средней степени выраженности признака социальной ответственности отечественного бизнеса (48%), и только 10,7% респондентов отметили высокий уровень развитости данной составляющей институциональной среды гражданского общества. В то же время выявлена довольно большая группа опрошенных жителей (41,3%), которые уверены в том, что отечественный бизнес не достаточно социально ответственный – низкая выраженность признака.

Аналогично распределению в общей выборке распределены оценки степени выраженности данного критерия жителями городской и сельской местности. Сельские жители в целом более пессимистичны и чаще давали низкие оценки, тогда как горожане больше тяготеют к средним оценкам. Однако выявленные различия статистически не достоверны.

В дифференцированных по возрасту группах респондентов выявленные различия достоверно значимы (χ^2 , $p \leq 0,05$). Так, с возрастом существенно увеличивается критичность восприятия и снижается вера в социальную ответственность отечественного бизнеса: 23,2% оценок «низкой» выраженности признака в группе 15-19-летних, 35,4%

– 20-29-летних, 37,6% – 30-39-летних, 39,5% – 40-49-летних и 54,6% – в группе респондентов от 50 лет и старше. Наименьшая доля высоких оценок соблюдения принципа социальной ответственности бизнеса зафиксирована в возрастной группе респондентов от 30 до 39 лет (6,1%). Большой убежденностью в социальной ответственности отечественного бизнеса как условия развития полноценного гражданского общества отличились опрошенные молодые жители края в возрасте 15-19 лет (21,1%).

Оценка институционального фактора, связанного с выявлением значимости роли тех или иных партий как реальных инструментов формирования власти и лоббирования общественных интересов в регионе, показала, что средняя выраженность составляет 47,9%. Более значимой роль партии отводят жители города (в совокупных оценках средняя выраженность составляет 51,1 и высокая выраженность 11,6%) и люди среднего поколения в возрасте 40-49 лет (в совокупных оценках средняя выраженность составляет 50,0 и высокая выраженность 12,7%).

Таким образом, в настоящее время российские политические партии действуют в социальной среде с разрушенными старыми и еще не сформировавшимися новыми связями, с невысоким уровнем развития гражданского самосознания, поэтому выполнение функции агрегирования интересов граждан можно приписать им с большой долей условности. У многих членов общества нет четко выраженных интересов, а политические партии представляют собой узкие элитарные группы, поэтому на современном этапе они отделены от общества и вытеснены на периферию общественного сознания россиян.

В результате политические интересы массовых категорий граждан не находят политического выражения. Если граждане и общественные группы не интегрированы в процесс принятия решений, если политика не имеет поддержки, то нельзя говорить, что данная система является по своей природе открытой и устойчивой к кризисам. В переходный период именно политические партии выдвигаются на ведущие роли, а проведение выборов «высвечивает» их способность синтезировать предпочтения тех или иных политических авторов

в различных территориальных образованиях.

Следующий институциональный фактор развития гражданского общества, выделенный в исследовании, – оценка роли профсоюзов через позицию «Профсоюзы бескомпромиссно и на деле отстаивают интересы наемных работников». Не подлежит сомнению, что роль профсоюзов в регулировании общественных отношений будет тем значительнее, чем эффективнее, успешнее они смогут осуществлять свое главное предназначение – защиту трудовых и социально-экономических интересов работников, особенно в условиях социальной напряженности.

Являясь выразителями интересов совершенно определенных социальных групп, в первую очередь – наемных работников, обладая достаточно стройной и разветвленной организационной структурой, солидной финансовой базой, объединяя в своих рядах значительную часть социума, профсоюзы представляют собой весьма внушительную силу, хотя и не раскрывшую пока полностью весь свой потенциал.

В исследовании изучалась роль профсоюзов с позиции оценки их бескомпромиссности при отстаивании интересов наемных работников. Большинство жителей Алтайского края не видят значимости профсоюзов в отстаивании их интересов, средняя выраженность оценок составляет 41,3%, солидарны в этих оценках как жители села, так и города. Люди, принадлежащие к старшему поколению (50 лет и старше), наиболее часто констатируют низкую значимость профсоюзов в решении проблем наемных работников (в совокупных оценках низкая выраженность показателя составляет 58,5, а средняя выраженность – 30,7%).

Вероятно, это связано с тем, что в настоящее время утрачена роль профсоюзов в обществе, об их деятельности в средствах массовой информации говорится мало. Поэтому большинство граждан России продолжают еще связывать деятельность профсоюзов с распределением путевок на лечение и отдых, оплатой по больничным листкам и т. п. И это объяснимо – профсоюзные органы были (а многие таковыми еще являются) фактически органами социального обеспечения, а руководители этих орга-





нов – заместителями хозяйственных руководителей по социальным вопросам.

Кроме того, активисты профсоюзов занимались организацией досуга работников, т. е. были «массовиками-затейниками». Выполняли также роль инспекторов администрации по охране труда. Вряд ли кто будет оспаривать, что профсоюзов в нашем дореформенном обществе фактически не было. Они тогда и не нужны были, так как была продекларирована власть трудящихся, которым защищаться от самих себя было бы абсурдом. Сейчас другое время, появились социальные противоречия, в т. ч. и в сфере трудовых отношений, сторонами которых, как известно, являются работодатели и работники. К сожалению, государство очень много сделало для создания класса предпринимателей или работодателей и чрезвычайно мало для формирования стороны работников в лице профсоюзов. Действующее законодательство не способствует реформированию старых псевдопрофсоюзов и не создает условий для развития новых, настоящих профсоюзов.

Организационной основой гражданского общества является некоммерческий сектор.

В современных условиях российский некоммерческий сектор уже играет заметную роль в социально-экономической жизни страны, выступая источником различных социальных инноваций. Он развивается динамично и работает эффективно, о чем свидетельствуют высокие темпы роста выпуска продукции и услуг некоммерческих организаций в сложных условиях нестабильного финансирования, основанного на безвозмездных поступлениях от юридических и физических лиц. Однако потенциал российского некоммерческого сектора остается существенно не раскрытым. НКО практически не включены в систему предоставления общественно значимых услуг, финансируемых государством, не развивают платные услуги для населения.

Хотя в настоящее время можно говорить о том, что некоммерческий сектор эффективно оказывает **услуги населению**, он отличается не только способностью оперативно реагировать на нужды различных социально-демографических групп, новые социальные вызовы и проблемы, но и низкими административными издержками, способностью

привлекать добровольцев. Деятельность НКО помогает улучшить показатели уровня образования и здоровья нации, что, согласно современным исследованиям, увеличивает эффективность экономики и обеспечивает более высокие темпы экономического роста.

Оценка значимости некоммерческого сектора для становления гражданского общества в регионе проводилась на основе показателя «Некоммерческий сектор качественно развит, НКО реально представляют социальные услуги населению и проводят общественную экспертизу». Выявлено, что жители края достаточно на высоком уровне оценивают значимость данного сектора (в совокупных оценках средняя выраженность показателя составляет 46,2%). О высокой значимости развития некоммерческого сектора свидетельствуют лица младшего возраста, а именно 15-19 лет и 20-29 лет, по их оценкам значимость данного показателя в развитии гражданского общества составляет 51,1 и 58,9% соответственно.

Институциональный фактор «Оценка деятельности органов власти с учетом общественного мнения проводится эффективно» жителями края оценивается достаточно низко (совокупные оценки средней выраженности составляют 43,0, низкой выраженности 47,8%). Наиболее критичны в этом вопросе лица старшего возраста (50 лет и старше), они оценивают достаточно низко учет общественного мнения при анализе деятельности органов власти (совокупный процент низкой выраженности показателя составляет 57,4, а средняя выраженность – 31,2%).

Одна из главных причин желательности систематического сотрудничества между государственным и некоммерческими секторами – это институционализация гражданского общества и рост осведомленности о нем населения. Люди хотят активно участвовать в этом процессе и использовать некоммерческие организации как инструмент выражения своих взглядов и защиты своих интересов. Это дает возможность сконцентрировать ресурсы и знания для достижения целей социального и экономического развития. Участие в деятельности третьего сектора также становится все более важным для защиты демократии, особенно учитывая сло-

жившийся почти во всем мире уровень участия населения в выборах³.

Также более критичны при оценке роли данного фактора в становлении гражданского общества в Алтайском крае жители села (совокупные оценки средней выраженности составляют 35,5, низкой выраженности 53,2%) и лица в возрасте 50 лет и старше (совокупные оценки средней выраженности составляют 33,6, низкой выраженности 54,6%).

Таким образом, анализ состояния, наличия и выраженности условий для развития гражданского общества в Алтайском крае проведен на основе оценок населением выраженности институциональных условий функционирования гражданского общества в регионе, а именно особенностей развития институтов и субъектов публичной политики.

Отметим, что, по оценкам населения региона, в Алтайском крае созданы благоприятные институциональные условия развития гражданского общества, которые способствуют развитию терпимости к вероисповеданию, к лицам других конфессий и национальностей; исполнительная власть эффективно предоставляет услуги в сфере культуры, образования и здравоохранения; пономочия между федеральным центром и регионами рационально разграничены; обеспечен равный доступ всех к образованию. Исполнительная власть эффективно осуществляет надзор и контроль за соблюдением законов. Также в регионе обеспечено верховенство закона, защищаемое независимой судебной властью, открытость деятельности судов.

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (грант № 12-03-00301 «Трансформация социальной безопасности региональных социумов в контексте распространения «социальных болезней» в современной России») и Министерства образования и науки РФ (государственное задание «Социальная безопасность региональных социумов: концептуальный анализ», 2012 - 2014).

² Аузан А. Национальная формула модернизации. Полит.ру. Публичные лекции [Электронный ресурс]. URL: <http://www.polit.ru/lectures/2009>

³ Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт: сб. ст. и док. / сост. Е.Б. Тонкачева, Г.Б. Черепок. Минск: ФУ Аинформ. 2009. 266 с.





Наталья Петровна Гончарова, доцент кафедры эмпирической социологии и конфликтологии ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет», кандидат социологических наук

Статья посвящена анализу специфики восприятия гражданского общества населением региона, социальной активности и общественных гражданских инициатив. Представлены теоретические основы гражданского общества и оценка форм выражения общественных гражданских инициатив. Описаны результаты анализа данных социологического исследования состояния гражданского общества в Алтайском крае, проведенного в 2013 г. Дана характеристика содержания понятия «гражданское общество». Представлена оценка уровня развития и наиболее эффективного способа формирования гражданского общества в стране в целом. Проанализированы направления социальной активности населения и основные факторы демотивации социально значимой деятельности.

ОБЩЕСТВЕННО-ГРАЖДАНСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ И СОЦИАЛЬНАЯ АКТИВНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ¹

В последние годы в нашей стране ведутся постоянные дискуссии о гражданском обществе. Многие попытки оценить его границы и степень эффективности зачастую дают противоречивые результаты. Скорее всего, причины различия суждений кроются в различных подходах экспертов к пониманию сущности гражданского общества. Более того, трактовки гражданского общества часто связывают либо с описанием определенной группы общества, либо со стадией его развития. Содержательные характеристики этого явления в некоторых случаях также существенно отличаются, что ведет к совершенно противоположным результатам.

Очевидно, что формирование в нашей стране полноценного гражданского общества невозможно без наличия широкого спектра различных объединений, ассоциаций граждан, помогающих реализации гражданской активности. Гражданское общество, как правило, состоит из индивидов и их ассоциаций, обслуживающих различные страты, на которые делится общество. Кроме того, существование гражданского общества тесно соотносится с гражданской активностью, в основном реализуемой в общественных организациях. При этом основной акцент в данном направлении поставлен на контроль деятельности государственных органов, т. е. на определенное давление на власть снизу, активности, которая, по существу, является главной функцией структур гражданского общества.

Гражданское общество – это закономерный этап, высшая форма самореализации индивидов. Оно вызревает по мере экономического, политического развития страны, роста благосостояния, культуры и самосознания народа. Обязательным условием возникновения гражданского общества является появление возможности у всех граждан экономической самостоятельности на базе частной собственности. Политическим фундаментом гражданского общества служит правовое государство, которое обеспечивает права и свободы личности. В этих условиях поведение человека определяется его собственными интересами и на него ложится ответственность за все действия. Такая личность превыше всего ставит собственную свободу, уважая вместе с тем и законные интересы других людей.

В этом плане гражданское общество есть объективно сложившийся порядок реальных общественных отношений, который основан на признанных самим обществом требованиях справедливости и меры достигнутой свободы, недопустимости произвола и насилия. Тем самым отношения, составляющие гражданское общество, обретают способность нести в себе определенные требования, нормативные модели поведения граждан, должностных лиц, государственных органов и государства в целом в соответствии с идеалами справедливости и свободы.

Структура гражданского общества представляет собой широкую сеть общественных отношений, различных до-

бровольных организаций граждан, их ассоциаций, лоббистских и иных групп, муниципальных коммун, благотворительных фондов, клубов по интересам, творческих, кооперативных объединений, потребительских, спортивных обществ, общественно-политических, религиозных и иных организаций и союзов. Все они выражают самые различные социальные интересы во всех сферах жизни общества².

Необходимо отметить, что объективная сложность гражданского общества как социального явления обуславливает то, что в настоящее время оно определяется разными исследователями по-разному. Общим элементом данных определений выступает указание на то, что акторами гражданского общества выступают объединения граждан, независимые от государства и бизнеса, создаваемые в целях защиты и реализации своих интересов легитимными в правовом отношении способами. Представляется возможным выделить ряд черт, выступающих критериями сформированности гражданского общества, среди которых указываются реализация эффективной законодательной политики, наличие и функциональность общественных организаций, проявление гражданской активности в неформальном виде, состояние института частной собственности, уровень гражданской ответственности, степень доверия в самом обществе и между социальными институтами.



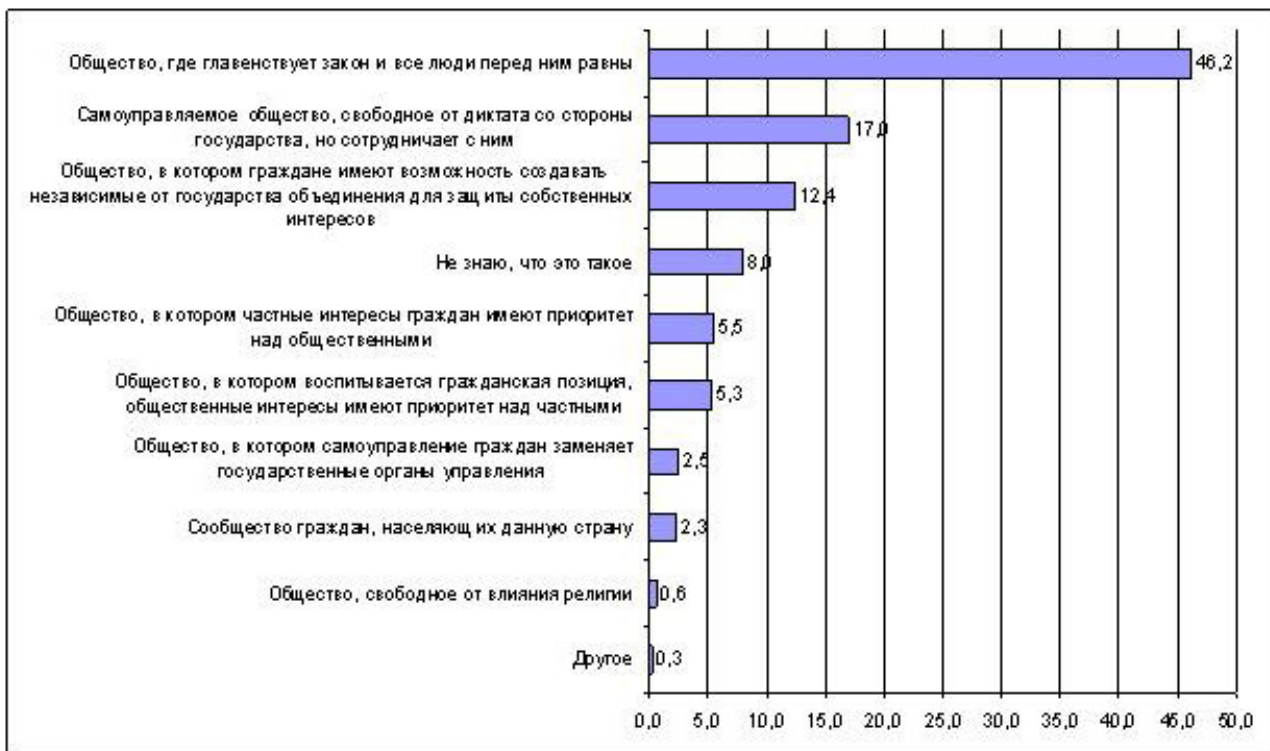


Рис. 1. Восприятие гражданского общества в оценках респондентов, распределение в общей выборке, %

Несмотря на присутствующую в науке обобщенную интерпретацию гражданского общества существует множество разных подходов к его пониманию у непосредственных практиков политического процесса и субъектов политики в современной России. Население в целом, в отличие от научного сообщества, руководствуется еще более разнообразными, зачастую слабо структурированными и систематизированными представлениями о том, что такое гражданское общество и какими характеристиками оно обладает. Еще большая неопределенность существует при определении степени развитости гражданского общества в России и ее отдельных регионах. Безусловно, правовая грамотность и информированность о том, что есть гражданское общество, выступают необходимым условием самоорганизации граждан и проявления ими социальной активности, направленной на защиту своих прав и интересов³.

Гражданское общество: специфика восприятия населением региона. С целью изучения представлений населения Алтайского края (выборочный опрос в 2013 г., n=1854) о том, что такое гражданское общество и каковы его критерии, респондентам предлагалось ответить на ряд вопросов, и тем самым указать наиболее существенные, по их

мнению, признаки гражданского общества.

Категория «гражданское общество» понимается как термин ряда гуманитарных дисциплин, содержание которого охватывает целостную совокупность неполитических и неполитизированных духовных и экономических отношений в обществе, как область спонтанной самореализации людей, защищенная соответствующими правовыми нормами от любых проявлений произвольной односторонней регламентации их деятельности со стороны государства и его органов.

Вместе с тем, результаты исследования продемонстрировали довольно низкую осведомленность граждан и противоречивость восприятия **содержания понятия «гражданское общество»**. Большинство мнений респондентов ошибочно связано с отождествлением гражданского общества и правового государства, декларирующего приоритет, верховенство права, закона: 46,2% отметили, что гражданское общество – это «общество, где главенствует закон, и все люди перед ним равны» (рис. 1). Наибольшие заблуждения продемонстрировали сельские жители.

На втором месте (17% оценок) также стоит заблуждение респондентов, определяющее гражданское общество как

сотрудничество, взаимодействие органов власти и общества – «самоуправляемое общество, свободное от диктата со стороны государства, но сотрудничающее с ним для выполнения функций защиты от внешней угрозы, поддержания правопорядка и т. п.». Эту ошибочную позицию, напротив, больше поддержали городские жители.

И только третью позицию занимает определение, наиболее близко отражающее суть гражданского общества, – «общество, в котором граждане имеют возможность создавать независимые от государства объединения для защиты собственных интересов» (12,4%). При этом количественное соотношение оценок городских и сельских жителей совпадает с данными по выборке в целом.

Существенно дифференцируются как правильные, так и ошибочные интерпретации гражданского общества в восприятии разных по возрасту групп респондентов. Примечательно, что молодежь лучше старших возрастных групп осведомлена о содержании понятия «гражданское общество». Так, 9,1% молодежи в возрасте от 15 до 19 лет верно понимают сущность искомого понятия, выражающуюся в возможности граждан создавать независимые от государства объединения для защиты собственных интересов. Эту же позицию разделяют



16,8% молодых людей в возрасте от 20 до 29 лет. Наименее информированными о сущности гражданского общества в исследовании оказались люди старшего возраста (50 лет и старше), среди которых 10,8% опрошенных согласились с соответствующей содержанию понятия гражданского общества трактовкой.

Анализ полученных в результате исследования данных относительно представлений о гражданском обществе позволяет судить о том, что население Алтайского края руководствуется слабо структурированными и систематизированными представлениями о том, что представляет собой гражданское общество и какими характеристиками оно обладает. Подавляющее большинство опрошенных имеют устойчивые заблуждения при выделении важнейших критериев «гражданского общества», их представления варьируют в диапазоне от характеристик гражданского общества как сотрудничества органов власти и общества до отождествления его с правовым государством. Лишь в восприятии каждого восьмого опрошенного наиболее точно и правильно отражается суть гражданского общества, преимущественно это молодые люди в возрасте до 29 лет.

Современное состояние гражданского общества в России характеризуется существенными диспропорциями как по отдельным секторам, так и в региональном сравнении⁴.

Оценивая **уровень развития гражданского общества в России**, респонденты Алтайского края также были не достаточно единодушны в выборе альтернатив. Особо следует отметить, что лишь каждый двенадцатый житель региона уверен, что в России уже есть гражданское общество. При этом четверть респондентов считает, что о наличии гражданского общества в России говорить пока рано, но процесс его формирования уже идет. Почти 15% жителей региона считают, что в России гражданское общество начинало формироваться, но сейчас оно уничтожается. Наименьшую популярность (13,9%) вызвало утверждение, что в ближайшее время гражданское общество в России вряд ли возникнет.

Более трети респондентов затруднились ответить на вопрос об уровне развития гражданского общества в России, при этом среди сельских жителей затруднившихся в 1,2 раза больше, чем городских. По-разному воспринимается уровень развития гражданского общества представителями отдельных возрастных групп населения. Более опти-

мистично настроены на существование гражданского общества в нашей стране молодые люди в возрасте от 20 до 29 лет (11,3%).

В целом среди опрошенного населения края преобладают довольно оптимистичные установки относительно уровня развития гражданского общества в России. Прежде всего это установка на то, что о наличии гражданского общества говорить пока рано, но процесс его формирования уже идет. При этом выявлено, что с возрастом снижается степень оптимизма населения, и чем старше становится человек, тем меньше у него уверенности в том, что в нашей стране уже есть гражданское общество. Вместе с тем, о наличии гражданского общества в нашей стране пока не говорят, но чаще всего отмечают начавшийся процесс его формирования представители более молодых возрастных групп.

По мнению Л. Никовской⁵, важной тенденцией в развитии гражданского общества стало то, что в его среде стали нарастать тенденции разъединения организованного, институционально оформленного и «обласканного» властью гражданского общества и неформального, связанного, прежде всего, с «низовой» гражданской инициативой (движения так называемой «одной проблемы»). Организованное гражданское общество все больше интегрировалось в политическую надстройку и поощрялось «сверху». Неформальное возникало «снизу» и жило по законам выражения наиболее острых проблем простых граждан.

В связи с этим, представляется необходимым определение **наиболее эффективного пути, способа формирования гражданского общества в России**. Социологическое исследование продемонстрировало противоречивое восприятие населением Алтайского края данного вопроса.

Наибольшую поддержку как у городских, так и у сельских респондентов получило утверждение, что формирование гражданского общества должно идти как «снизу», так и «сверху» (39,4% в общей выборке). Важной и второй по распространенности (14,4%) является убежденность жителей региона в том, что наиболее эффективным путем формирования гражданского общества в России является путь «снизу», когда гражданское общество формируется за счет инициативы россиян, испытывающих потребность в объединении для защиты своих прав и интересов.

Однако каждый девятый опрошенный житель края уверен, что гражданское общество можно сформировать «сверху», когда инициативу в его создании проявляет государственная власть – Президент и Правительство. За это утверждение в большей степени высказались жители городов (15% против 7,9% жителей сельской местности). Следует отметить, что 6% респондентов убеждено, что гражданское общество для России неприемлемо. При этом доля согласных с этим утверждением сельских жителей в 2 раза превышает аналогичную долю жителей городов. Выявленные оценки еще раз подтверждают пессимистичное мнение сельчан об уровне развития гражданского общества в России и их позицию относительно ближайших перспектив его становления. Почти треть (29,2%) опрошенного населения края не знает, какой путь формирования гражданского общества в России будет эффективен.

В сознании населения Алтайского края присутствуют достаточно разрозненные и противоречивые представления об эффективности тех или иных механизмов формирования гражданского общества в России. При этом анализ этих механизмов в разрезе дифференцированных социальных групп по возрасту или месту проживания несколько не облегчает видение проблемы. Самыми «негативно» настроенными по отношению к гражданскому обществу, считающими, что оно не приемлемо для России, оказались сельские жители, а также представители молодежной возрастной группы от 15 до 19 лет. Противоречивость представлений о способах формирования гражданского общества подтверждается и наличием устойчивых заблуждений при выделении важнейших характеристик и критериев «гражданского общества», и оценками его состояния и уровня, не позволяющими говорить о развитости гражданского общества в России. Все это свидетельствует о том, что для большинства населения региона гражданское общество остается пока еще абстрактным понятием, слабо представленным на уровне практики, и даже такой характерный инструмент защиты гражданами своих прав и интересов, как общественные, независимые от государства объединения, практически не рассматриваются ими как характерное проявление гражданского общества.

Очевидно, мы можем говорить о том, что требуется активная работа по просвещению граждан, направленная на формирование четкого понимания того, что





именно представляет собой гражданское общество, каковы его сущностные характеристики, признаки и критерии.

Социальная активность населения и общественные гражданские инициативы. Базовым показателем сформированности гражданского общества является уровень социальной активности населения. Под социальной активностью в самом общем смысле понимается целенаправленная деятельность индивида, направленная на решение социальных проблем, стоящих перед отдельной личностью, социальной группой или обществом в целом. Важнейшими характеристиками социальной активности являются добровольность, инициативность и направленность на высшие социальные и духовные потребности личности в самореализации, самопожертвовании, социальном служении.

Для получения представления о социальной активности населения Алтайского края как показателя развитости гражданского общества разработаны вопросы, позволившие охарактеризовать особенности и мотивацию вовлеченности населения в социально значимые виды деятельности, оценить формы выражения общественных гражданских инициатив. В проведенном исследовании мы анализировали формы социальной активности, касающиеся участия респондентов в социально значимой деятельности, и определяли уровень активности населения в общественно значимой работе, под которым понимался процент населения, активно вовлеченного в социально значимую деятельность, от общего числа респондентов.

Полученные данные позволяют сделать вывод о том, что охват общественно значимой деятельностью опрошенного населения Алтайского края достаточно высок – 38,5% респондентов занимаются теми или иными видами социально значимой деятельности (при этом некоторые респонденты заняты в нескольких видах деятельности одновременно). Направления/виды социально значимой деятельности в структуре активности респондентов, занимающихся ею, распределились следующим образом:

На **первом** месте по количеству выборов стоит такой вид социально значимой деятельности, как здоровье и пропаганда ЗОЖ – около 14,4% выборов. На **втором** месте – помощь людям, находящимся в сложной жизненной ситуации – 10,2%. **Третью** позицию занимает такой вид социально значимой деятельности, как организация молодежного досуга, отдыха,

организация культурно-массовых мероприятий (9,3% выборов). Воспитание и образование (общественные школы, приюты, детские больницы и т.п.) занимают **четвертое** место в рейтинге видов социально значимой деятельности респондентов – 8,2%; защита окружающей среды – **пятое** (6,5%). С небольшим отрывом, на **шестом** месте, стоит информационно-просветительская деятельность – 6,2% выборов респондентов.

Менее 5% отведено респондентами таким видам социально значимой деятельности, как защита национально-культурных интересов и этнокультурное развитие, благотворительность, правовая защита и работа с людьми с ограниченными возможностями. Незначительная часть опрошенных, менее 1%, не могут однозначно идентифицировать свою деятельность как социально значимую, либо сомневаются в ее добровольном характере, что выражается в выборе варианта ответа «другое».

Выявлены значимые отличия в видах социальной активности в зависимости от места проживания респондентов. Так, социально значимая деятельность сельских жителей связана преимущественно с такими направлениями как воспитание и образование (общественные школы, приюты, детские больницы и т.п.), защита окружающей среды, благотворительность. Жители городов в большей степени отдают предпочтение организации молодежного досуга, отдыха, культурно-массовых мероприятий и правовой защите.

Согласно результатам исследования, большую часть социально активных граждан Алтайского края составляют лица 40-49-летнего возраста. Уровень их активности в процентном отношении от общей численности группы составил 47,1%. На втором месте по степени активности стоят лица предпенсионного и пенсионного возраста (от 50 лет и старше) – 39,8% представителей данной группы занимаются социально значимой деятельностью. Третье место заняли молодые люди в возрасте от 20 до 29 лет – уровень их активности составил 38,4% от общей численности опрошенных в данной группе. Четвертую позицию – представители самой младшей возрастной группы 15-19 лет – 33,9%. Самыми менее активными оказались респонденты в возрасте 30-39 лет (32,7%). Полученные выводы являются в некоторой степени парадоксальными, поскольку принято считать, что главным ресурсом и движущей силой общественного развития,

в т.ч. развития гражданственности, является молодежь. В то же время нередки случаи, когда молодежь привлекается на всевозможные общественно значимые мероприятия не как активный субъект и участник, а в качестве массовки и бесплатной рабочей силы.

Однако, несмотря на то, что охват общественно значимой деятельностью опрошенного населения Алтайского края достаточно высок, тот факт, что более 60% респондентов не занимаются ею, может привести не к стимулированию общественной активности, а, скорее, к ее демотивации и, как следствие, затруднению процесса формирования активной гражданской позиции индивида, становления гражданского общества.

Основными факторами демотивации социально значимой деятельности для не участвующих в ней граждан, согласно результатам исследования, являются факторы как субъективного, так и объективного плана. Первоочередным препятствием на пути к участию в социально значимой деятельности является отсутствие личного интереса почти для 40% респондентов. На втором месте стоит нехватка свободного времени и сил (30,8%). Недостаточная информированность о возможности применения своих сил занимает, с большим отрывом, третью позицию в рейтинге основных факторов демотивации (11,2% выборов).

Оценка форм выражения общественных гражданских инициатив. Гражданское общество – это, прежде всего, защита прав и интересов граждан посредством реализации гражданских инициатив, участия в работе общественных некоммерческих объединений, организаций, ассоциаций. Состояние и уровень сформированности гражданского общества определяются не только количеством существующих объединений граждан, но и степенью информированности населения об их деятельности и основных результатах работы, вовлечения населения в реализацию значимых мероприятий, проектов и программ. Далее будут рассмотрены показатели, ориентирующие на выявление и оценку совокупности форм общественной деятельности, реализуемой гражданами инициативами в Алтайском крае.

Среди социально активных групп населения наиболее поддерживаемой формой общественной деятельности является волонтерство и безвозмездная помощь (**первое место**) – рис. 2. Более 85% опрошенных относятся к ней позитивно.





Рис. 2. Позитивное отношение к различным направлениям общественной деятельности в общей выборке, %

Участие граждан в процессе принятия решений выступает **вторым** по количеству позитивных оценок направлением общественной деятельности и получает более 81% выборов респондентов. Обращение за помощью к СМИ, как свидетельствуют результаты исследования, также пользуется высокой популярностью среди направлений общественной деятельности и занимает **третье место** в оценках респондентов (69,1%).

Такая форма выражения общественных гражданских инициатив, как создание общественных объединений, среди других направлений деятельности занимает **четвертую позицию** по количеству положительных оценок респондентов – 65,6% опрошенных положительно относятся к созданию общественных объединений. Формирование общественного мнения – еще одно из направлений общественной деятельности, получившее большое количество позитивных оценок населения вне зависимости от места их проживания – 63,3% в целом по выборке (**пятое место**).

Следует отметить, что жители Алтайского края не имеют достаточно чет-

кого представления о содержании такой формы общественной деятельности как межсекторное взаимодействие, которое занимает только **шестое место** в рейтинге направлений общественной деятельности. Ее позитивно воспринимают в 62,9% случаев. Далее по популярности среди ответов респондентов стоит такая форма выражения гражданских инициатив, как «проведение общественных акций» – 61,7% позитивных оценок (**седьмая позиция**).

Таким образом, результаты исследования демонстрируют, с одной стороны, отсутствие у жителей края четких, систематизированных представлений о существенных характеристиках, признаках гражданского общества и формах выражения общественных гражданских инициатив, с другой, – довольно высокий потенциал социальной активности населения, необходимый для успешного развития гражданского общества, общественных объединений граждан и свободных ассоциаций.

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ (грант № 12-03-00301 «Трансформация социальной безопасности

региональных социумов в контексте распространения «социальных болезней» в современной России») и Министерства образования и науки РФ (государственное задание «Социальная безопасность региональных социумов: концептуальный анализ», 2012-2014).

² Гражданское общество: теория, история, современность / отв. ред. З.Т. Голенкова. М., 2006.

³ Гражданское общество в модернизирующейся России: аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества – CIVICUS» / Л.И. Яковсон, И.В. Мерсианова, О.Н. Кононыхина и др. М.: НИУ ВШЭ, 2011.

⁴ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: www.oprf.ru

⁵ Никовская Л. Гражданское общество как ресурс модернизации в России [Электронный ресурс]. URL: http://strategiya-prg.ru/?p=870.





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

В статье представлен анализ становления и развития субсектора негосударственных некоммерческих организаций, играющих важную роль в общественном развитии с позиций обеспечения социальной безопасности в современном регионе России. Рассматриваются характеристики НКО, содействующих повышению качества жизни населения; создающих условия для социального развития; разрабатывающих и реализующих механизмы и формы общественного участия в процессе выработки и претворения в жизнь социальной политики.

НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК РЕСУРС ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕГИОНАХ РОССИИ¹

Одной из наиболее значимых предпосылок обеспечения социально-экономического развития страны является становление институтов гражданского общества и эффективное взаимодействие некоммерческих организаций, бизнеса и органов государственной власти, местного самоуправления в решении важнейших социальных задач.

Некоммерческие организации (НКО), являясь поставщиками социально значимых услуг, отличаются от других хозяйствующих субъектов способностью оперативно реагировать на потребности населения и социальные проблемы; отражать интересы различных групп и слоев, работать по заказу государства и через механизмы общественного контроля способствовать эффективности работы различных государственных служб и судебной системы.

Последние несколько лет наблюдался рост ежегодно регистрируемых НКО. Так, в 2005 г. отношение количества зарегистрированных общественных объединений и религиозных организаций в Государственном реестре к общему количеству поступивших заявлений о регистрации составило 17%, в 2006 г. – 17,8%, в 2007 г. – 24%². В 2008 г. Минюстом России было зарегистрировано 4912 НКО (без учета религиозных общественных организаций), в 2009 г. количество вновь созданных некоммерческих организаций составило 6218 тысяч (без учета религиозных общественных организаций). В период с 01.01.2009 по

01.01.2011 на территории Российской Федерации зарегистрирована 1341 религиозная организация и 9014 общественных объединений, политических партий и некоммерческих организаций³.

По предварительным итогам переписи населения 2010 г. численность населения Российской Федерации составляет 142905,2 тыс. чел.⁴, соответственно на одну тысячу населения приходится 1,6 некоммерческих организаций всех организационно-правовых форм и 1,4 социально ориентированных организаций всех форм.

Российская статистика отражает состояние гражданского общества лишь постольку, поскольку объектом статистического наблюдения является ряд характеристик некоммерческого сектора экономики. Эти характеристики во многом несовершенны⁵.

На сегодняшний день принято делить всех юридических лиц на две группы: коммерческие и некоммерческие организации. В основе этого деления лежит главная цель их создания. В отношении коммерческих организаций главной целью создания юридического лица является стабильное извлечение прибыли с ее последующим распределением между участниками. Основные организационные формы коммерческих организаций – общество с ограниченной ответственностью (ООО) и акционерные общества (ЗАО и ОАО). Некоммерческие организации создаются совсем для других целей и, прежде всего, не имеют своей

целью извлечение и дальнейшее распределение прибыли между участниками. Ведение некоммерческими организациями предпринимательской деятельности по закону возможно в том случае, если эта деятельность отвечает целям создания организации и направлена на достижение этих целей⁶.

Отметим, что по результатам исследования по теме «Трансформация социальной безопасности региональных социумов в контексте распространения «социальных болезней» в современной России» (2012 - 2014 гг.)⁷ показана актуализация социальных проблем современного общества, на решение которых должна быть направлена деятельность некоммерческого сектора России.

Согласно оценкам экспертов (n = 20), состояние безопасности современных российских регионов определяется, во-первых, существующими угрозами социальной безопасности общероссийского масштаба, в целом типичными для всех субъектов Российской Федерации, во-вторых, уникальной структурой угроз социальной безопасности конкретного региона, обусловленных его уникальным геополитическим и социально-экономическим положением.

К числу общих угроз социальной безопасности в России участвовавшие в исследовании эксперты отнесли снижение уровня жизни основной массы населения, низкий уровень развития промышленного производства при острой потребности в его модернизации, сни-



жение качества и доступности услуг учреждений образования, медицины, культуры и, соответственно, их социализирующего влияния, негативные демографические тенденции (высокая смертность, снижение продолжительности жизни, миграционный отток молодого и трудоспособного населения, увеличение доли лиц пожилого возраста), недостатки системы социального управления на всех уровнях властного регулирования, низкую экономическую активность населения и отсутствие соответствующих механизмов ее стимулирования, выраженное усиление процессов маргинализации, рост потребности населения в социальной помощи, поддержке, увеличении роли компенсационных мер социальной защиты, распространение негативных социальных настроений в обществе.

Отличительной чертой описанной ситуации является фактическое отсутствие каких-либо сдерживающих указанные дестабилизирующие тенденции факторов, за исключением специфических черт менталитета россиян – пассивности, стремления приспособиться к наличным условиям жизни, выраженной толерантности к проявлениям тех или иных социальных проблем. При этом неоптимальный характер системы социального управления в совокупности со снижением способности населения к самообеспечению и негативными трансформациями социализационных процессов создает благоприятные условия для постепенного накопления потенциала социальной напряженности и протестной активности населения. С другой стороны, длительное состояние депривации базовых потребностей населения и возрастающее чувство безысходности приводит к широкому распространению социальных девиаций, которые, являясь, в том числе, следствием неудовлетворительного функционирования институтов социализации, в то же время выступают способом преодоления неудовлетворенности условиями жизни (алкоголизация, наркомания, суициды, конфликты, экстремистская деятельность) и доступным видом экономической активности (проституция).

Однако на отмеченные проблемы социальной безопасности налагает свой отпечаток экономический статус регионов, особенности их географического расположения и разделяемых населением культурных традиций.

Являясь значимым параметром жизненного пространства социальных субъектов разного уровня, актуальные угрозы безопасности находят свое отражение в ответных реакциях социума. Типичными способами реагирования населения в ситуации угрозы социальной безопасности, по мнению экспертов (представителей органов законодательной, исполнительной власти, органов местного самоуправления, представителей общественных организаций, научной и педагогической общности), выступают ухудшение социального самочувствия и социального здоровья, рост социальной напряженности и конфликтности, разрушение традиционных ценностных основ социальной жизни. Таким образом, осознание угроз безопасности не способствует актуализации конструктивных защитных действий населения, а, напротив, стимулирует реализацию рискованных стратегий поведения, опосредованных ощущением безысходности, незащитности, социальной несправедливости, разочарования в легитимных способах преодоления незащищенности в какой-либо сфере жизни.

Характеризуя институциональный уровень обеспечения социальной безопасности, эксперты дифференцировали функции государственного сектора, общественного сектора и сектора бизнеса в противодействии распространению и воспроизводству социальных рисков.

Государство должно обеспечивать правовое регулирование рисков, связанных с распространением социальных девиаций, определять общую концепцию работы по профилактике и преодолению последствий рискованного поведения населения, создать и управлять эффективной системой реабилитации граждан с социально обусловленными заболеваниями, способствовать созданию оптимальных условий для активной деятельности третьего сектора в области профилактики распространения социальных девиаций.

Общественные организации эксперты рассматривают в качестве значимых агентов формирования социальных норм, препятствующих выбору девиантных моделей поведения, пропаганды здорового образа жизни и жизненных стратегий, альтернативных рискованному поведению. Их важнейшая роль также должна заключаться в осуществлении общественного контроля над деятельностью государства в сфере противодей-

ствия рискам распространения социальных девиаций.

Таким образом, показано явное смещение социальных проблем в Алтайском крае в сторону возникновения и распространения социальных рисков воспроизводства девиаций и угроз социальной безопасности, что еще больше подчеркивает необходимость активизации функционирования социально ориентированных организаций некоммерческого сектора.

Факт увеличения числа НКО в России, которое наблюдалось к началу 2007 г., вероятно, был стимулирован созданием Общественной палаты РФ и другими действиями государства, направленными на поддержку некоммерческих организаций (в том числе эти действия могли побудить и создание новых НКО с целью получения средств государственной поддержки, например, федеральный бюджет 2007 г. предусматривал выделение государственных грантов на поддержку НКО, участвующих в развитии институтов гражданского общества, в размере 1,25 млрд руб.)⁸. В свою очередь, некоторое сокращение числа НКО в России в 2008 г. объясняется повышением государственного контроля со стороны государственных органов в отношении НКО, а именно вступлением в силу и реализацией поправок в закон об НКО, ужесточающих порядок регистрации и отчетности некоммерческих организаций перед контролирующими и регистрирующими государственными органами⁹.

Основная деятельность НКО заключается в обеспечении общества набором благ с особыми достоинствами, куда, помимо прочего, входят услуги по оказанию помощи нуждающимся и пр. Эти функции в значительной степени относятся к функциям государства, однако то обстоятельство, что деятельность НКО остается востребованной, объясняется тем, что государственный сектор своей деятельностью не может охватить потребности всех слоев общества.

В рамках общественного сектора размещение ресурсов между разными направлениями деятельности отражает предпочтения только части населения государства. Наряду с этим определенные финансовые группы, население готовы финансировать общественно полезную или благотворительную деятельность при условии несколько иного распределения средств. В этом случае некоммерческие организации дополня-





Таблица 1

**Число некоммерческих организаций, зарегистрированных в Алтайском крае,
по данным Минюста России на 12.03.2012 с учетом организационно-правовых форм**

Всего зарегистрировано на 12.03.2012	2269	Доля, %
Автономная некоммерческая организация	119	5,2
Адвокатская палата субъектов	1	0,04
Ассоциация крестьянских (фермерских) хозяйств	13	0,6
Адвокатское бюро	4	0,2
Иные некоммерческие образования	2	0,08
Казачье общество	38	1,7
Коллегия адвокатов	16	0,7
Национально-культурная автономия	17	0,7
Некоммерческий фонд	102	4,5
Некоммерческое партнерство	162	7,1
Нотариальная палата	1	0,04
Общественная организация	848	37,4
Общественно-государственное общественное объединение	32	1,4
Общественное движение	24	1,1
Общественное учреждение	9	0,4
Общественный фонд	57	2,5
Община малочисленных народов	5	0,2
Объединение работодателей	6	0,3
Объединение (союз, ассоциация юридических лиц)	58	2,5
Политическая партия	45	2
Профессиональный союз	233	10,3
Религиозная организация	288	12,7
Совет муниципальных образований	1	0,04
Союз (ассоциация) общественных объединений	6	0,3
Территориальное общественное самоуправление	49	2,2
Торгово-промышленная палата	1	0,04
Учреждение	132	5,8

Таблица 2

**Число социально ориентированных некоммерческих организаций, зарегистрированных в Алтайском крае,
по данным Минюста России на 12.03.2012 с учетом организационно-правовых форм**

Всего в Алтайском крае зарегистрировано на 12.03.2012	1910	Доля, %
Автономная некоммерческая организация	119	5,2
Иные некоммерческие образования	2	0,08
Казачье общество	38	1,7
Национально-культурная автономия	17	0,7
Некоммерческий фонд	102	4,5
Некоммерческое партнерство	162	7,1
Общественная организация	848	37,4
Общественное движение	24	1,1
Общественное учреждение	9	0,4
Общественный фонд	57	2,5
Община малочисленных народов	5	0,2
Профессиональный союз	233	10,3
Религиозная организация	288	12,7
Союз (ассоциация) общественных объединений	6	0,3

ют деятельность государства, и государство не подменяет НКО¹⁰.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации¹¹, в Алтайском крае за весь период регистрации была

внесена в реестр 7181 некоммерческая организация всех организационно - правовых форм. По состоянию на 01.04.2013 г. в реестр внесено 2269 некоммерческих организаций. Структура некоммерческо-

го сектора Алтайского края гетерогенна, однако большинство НКО зарегистрировано в форме общественных организаций (37,4%), религиозных орга-





Рис. 1. Динамика численности организаций некоммерческого сектора Алтайского края в период с 2007 по 2012 годы

низаций (12,7%) и профессиональных союзов (10,3%) (табл. 1).

Если выделить из сектора НКО субсектор социально ориентированных организаций, то на настоящий момент на территории Алтайского края зарегистрировано 1910 СО НКО, т. е. большинство некоммерческих организаций края являются социально ориентированными (табл. 2).

По данным Всероссийской переписи населения, проведенной по состоянию на 14 октября 2010 г., численность постоянного населения Алтайского края составила 2419,8 тыс. чел., соответственно на одну тысячу населения приходится 0,9 некоммерческих организаций всех организационно-правовых форм (что ниже среднего по России – 1,6 НКО на тысячу населения) и 0,8 социально ориентированных организаций всех форм (1,4 – в среднем по России).

Данные, находящиеся в открытом доступе на сайте Минюста России, позволяют отследить динамику числа организаций, включенных в реестр некоммерческого сектора на 1 января каждого года, и отследить динамику их численности. Так, за последние шесть лет в Алтайском крае (начиная с 2007 г.) отмечалась устойчивая тенденция к сокращению числа некоммерческих организаций, а в 2011 г. произошел незначительный рост их численности (рис. 1).

Продолжением активного развития и роста НКО в Российской Федерации,

и в Алтайском крае в частности, стало признание результатов их социальной деятельности со стороны государства, которое выразилось в реализации Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации¹².

Согласно принятой Концепции благотворительная деятельность некоммерческих организаций, бизнеса и физических лиц, а также добровольческая активность граждан являются важными факторами социального развития общества в таких сферах, как образование, наука, культура, искусство, здравоохранение, охрана окружающей среды и ряд других.

В последние годы наблюдается устойчивый рост числа граждан и организаций, участвующих в благотворительной и добровольческой деятельности, а также расширяются масштабы реализуемых благотворительных программ и проектов.

В начале 2013 г. был проведен экспертный опрос руководителей некоммерческих организаций, расположенных в городских округах, городских поселениях и иных муниципальных образованиях на территории Алтайского края в целях оценки текущего состояния инфраструктуры гражданского общества – негосударственных некоммерческих организаций, выявления проблемных ситуаций в их деятельности, оценки эффективности межсекторного взаимодей-

ствия (основой для отбора экспертов являлись реестры некоммерческих организаций в Алтайском крае).

В экспертном опросе приняли участие руководители и заместители руководителей 107 организаций некоммерческого сектора Алтайского края.

Отметим, что большинство организаций имеют длительный стаж работы на территории края: от 16 и более лет – 24,5%, от 11 до 15 лет функционируют от 18,6% НКО-участников исследования, 21,6% – работают от 6 до 10 лет, 17,6% – от 3 до 5 лет, 17,6% НКО, охваченных исследованием, были созданы в течение двух лет, предшествующих исследованию. Что касается направлений деятельности НКО, то, как свидетельствуют данные рис. 2, их структура гетерогенна, и, как правило, каждая НКО осуществляет одновременно несколько направлений работы. Так, распределение множественных выборов экспертов представлено ниже. Мы видим, что среди наименее заполненных НКО направлений работы миротворческая деятельность, развитие межнационального сотрудничества (9,5% выборов), охрана исторического, культурного и природного наследия (4,8% выборов), оказание помощи пострадавшим, беженцам и переселенцам (1,9% выборов).

По распределению основных направлений работы НКО в зависимости от стажа их работы можно выделить следующие тенденции: как правило, дли-





Рис. 2. Распределение некоммерческих организаций по направлениям деятельности, множественные выборы по общей выборке

тельно работающие НКО (стаж работы от 16 лет и более) заняты в сфере обеспечения качества жизни (50%), содействия адаптации инвалидов (41,7%), правового просвещения населения (38,9%).

Вновь возникающие НКО максимально ангажированы в работу по сохранению культурного наследия (40%), защиту материнства и детства (29,4%), а также защиту национально-культурных интересов (23,5%), охрану здоровья (23,7%), охрану животных и окружающей среды (23,1%). Хотя следует заметить, что направления деятельности новичков сферы НКО весьма разнообразны, наименее «популярны» – качество жизни пожилых людей, адаптация инвалидов и их семей, помощь беженцам и переселенцам, а также информационная деятельность (ни одна из НКО со стажем работы менее двух лет не занимается вышеперечисленными мероприятиями).

Среди организаций, работающих в секторе НКО от 3 до 5 лет, максимально выражены такие направления деятельности, как сохранение культурного наследия (40%), допобразование (35,7%) и профилактика социально опасных форм поведения (33,3%). В целом структура направ-

лений работы НКО повторяет тенденции, отмеченные в общей выборке (табл. 3).

Большинство НКО, охваченных исследованием, в качестве основной целевой группы определяют молодежь (47,7% выборов) и население в целом (40,2%), а также детей (34,6% выборов). 29,69% НКО работают для женщин, 25,2% – отметили, что работают с пожилыми людьми, инвалидами (25,5%), многодетными родителями (19,6% выборов). С семьями работают 20% организаций, с инвалидами – 19,6%, малообеспеченными категориями граждан (12,6%), по 10,3% выборов – отдельные профессиональные группы и в 9,3% выборов в качестве основной целевой группы отмечены сироты и беспризорные дети, а также военнослужащие, ветераны боевых действий (7,5%), люди с заболеваниями (в т. ч. ВИЧ – 3,7%) и иные группы риска – алкоголе-, наркозависимые, проститутки и т. п. – (6,5%). Наименее охвачены заботой некоммерческих объединений группы национальных меньшинств края (4,7%), безработные (4,7%) и мигранты, беженцы и вынужденные переселенцы (0,9%). Основные группы работы для НКО – индивиды и социальные группы, нужда-

ющиеся в особой социальной защите и поддержке как со стороны государства, так и со стороны сообщества.

Таким образом, сектор негосударственных некоммерческих организаций играет важную роль в общественном развитии. НКО содействуют повышению качества жизни населения; создают условия для социального развития; разрабатывают и реализуют механизмы и формы общественного участия в процессе выработки и претворения в жизнь социальной политики¹³.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010г. уделил особое внимание некоммерческим организациям, как лучше знающим ситуацию на местах, чем даже органы власти, имеющим уникальный опыт и помогающим людям, которые попали в трудную ситуацию. Организации данного типа приобретают субъектную роль в рамках приоритетного направления долгосрочной политики социальной поддержки населения, к которому отнесено развитие сектора негосударственных некоммерческих организаций в сфере оказания социальных услуг (в соответствии с Концепцией



Таблица 3

Распределение некоммерческих организаций по направлениям деятельности, множественные выборы в зависимости от стажа работы организации

Направление деятельности	Стаж работы НКО				
	менее 2 лет	от 3 до 5 лет	от 6 до 10 лет	от 11 до 15 лет	более 16 лет
поддержка и защита граждан	22,9%	11,4%	11,4%	22,9%	31,4%
профилактика сиротства, поддержка материнства	29,4%	23,5%	17,6%	11,8%	17,6%
качество жизни пожилых людей	0,0%	14,3%	7,1%	28,6%	50,0%
адаптация инвалидов и их семей	0,0%	16,7%	8,3%	33,3%	41,7%
образование, просвещение, наука	13,3%	26,7%	26,7%	15,6%	17,8%
благотворительность	11,1%	22,2%	22,2%	25,9%	18,5%
здравоохранение, профилактика ЗОЖ	23,7%	13,2%	31,6%	15,8%	15,8%
окружающая среда и защита животных	23,1%	23,1%	15,4%	23,1%	15,4%
профилактика социально опасного поведения	14,3%	33,3%	19,0%	19,0%	14,3%
дополнительное образование, творчество	10,7%	35,7%	17,9%	21,4%	14,3%
информационная деятельность	0,0%	25,0%	8,3%	50,0%	16,7%
физическая культура и спорт	17,4%	21,7%	30,4%	21,7%	8,7%
защита прав и свобод человека	22,2%	11,1%	5,6%	22,2%	38,9%
правовое просвещение	20,0%	13,3%	13,3%	26,7%	26,7%
помощь беженцам и переселенцам	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%
сохранение культурного наследия	40,0%	40,0%	20,0%	0,0%	0,0%
миротворчество, межнациональное сотрудничество	22,2%	22,2%	33,3%	11,1%	11,1%
развитие гражданского общества	7,1%	21,4%	35,7%	21,4%	14,3%
национально-культурные интересы	23,5%	29,4%	17,6%	0,0%	29,4%
Другое	23,1%	15,4%	15,4%	7,7%	38,5%

долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р).

Уровень развития гражданского общества становится одним из решающих факторов политического, экономического, научно-технического развития страны в целом. Задача модернизации экономики и общества не может быть решена без вовлечения в этот процесс как можно большего числа творческих, свободных и активных граждан.

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ, проект «Социальная безопасность региональных социумов: концептуальный анализ» (2012-2014 гг.); Грант РГНФ № 12-03-00301 «Трансформация социальной безопасности региональных социумов в контексте распространения «социальных болезней» в современной России» (2012 - 2014).

² Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства юстиции Российской Федерации на 2008-2010 годы (<http://mjm.mezon.ru/node/1284>). Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства юстиции

Российской Федерации на 2009-2011 годы. [Электронный ресурс]. URL: <http://mjm.mezon.ru/node/1283>.

³ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: (<http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/state/#>)

⁴ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: http://www.perepis-2010.ru/results_of_the_census/results-inform.php

⁵ Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. А. И. Якобсона. М.: Вершина, 2008. 296 с.

⁶ Федеральный закон №7-ФЗ от 12.01.1996 «О некоммерческих организациях».

⁷ Грант РГНФ № 12-03-00301 «Трансформация социальной безопасности региональных социумов в контексте распространения «социальных болезней» в современной России» (2012-2014).

⁸ Леонов Ю.С. Некоммерческие организации: законодательное регулирование и практика // Аналитический вестник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2008. № 2 (347).

⁹ Динамика развития и текущее состояние сектора НКО в России // Аналитический обзор по результатам анализа госу-

дарственной статистики баз данных НКО и опросов общественного мнения. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.socpolitika.ru/files/424/NKO2006.pdf>

¹⁰ Грищенко А.В. «Справочник экономиста» №5 2010 [Электронный ресурс]. URL: http://www.profiz.ru/se/5_2010//

¹¹ Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: Режим доступа <http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx>.

¹² Концепция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 г. № 1054-р // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/admReform/publicsociety/doc091224_1949

¹³ Попов Е.А., Максимова С.Г. Современное гражданское общество в России: проблемы становления и регионального развития // NOTA BENE: Проблемы общества и политики. 2012. № 1. С. 1 - 20.





Нина Александровна Шабалина, директор Некоммерческого партнерства «Сибирский центр социальных технологий», член Общественной палаты Алтайского края, член Президиума Общероссийского совета некоммерческих организаций

Ирина Геннадьевна Мосина, заведующий отделением переподготовки и повышения квалификации Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Культивирование мирового опыта гражданских инициатив в демократически ориентированном обществе связано с укреплением социального партнерства государства, бизнеса и некоммерческого сектора. Постоянный и многосторонний диалог способен обеспечить устойчивое развитие территорий, поскольку сбалансированный подход и комплиментарность интересов и возможностей гарантируют реалистичность приоритетов и действенность инструментов сотрудничества.

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕЖСЕКТОРНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Общественные организации являются организационным оформлением общественного движения и личной инициативы. Некоммерческим статусом обладают те из них, чья деятельность не преследует извлечения прибыли. Как показывает опыт европейских стран, социальный вклад некоммерческих организаций (НКО) приобретает особенное значение в таких областях общественного производства, где влияние государства опосредовано или вовсе минимизировано.

Несмотря на преобразования в российской экономике, государство не в силах оказывать всестороннюю поддержку всем сферам, на что косвенным образом указывает приоритетное внимание власти к социально ориентированным НКО. Таким образом, за общественными организациями признается потенциал противостояния экономической дестабилизации общества, реализованный обеспечением трудовой занятости российского социума. **В настоящее время обновленное законодательство страны гарантирует поддержку социально ориентированной деятельности**

некоммерческих организаций (СО НКО). В регионе действует долгосрочная целевая программа «Государственная поддержка общественных инициатив и социально ориентированных некоммерческих организаций в Алтайском крае» (2011–2013 годы). Институциональному развитию некоммерческих организаций содействует и Положение о предоставлении им субсидий из краевого бюджета на возмещение части затрат, связанных с осуществлением уставной деятельности, разработанное Администрацией края (10.07.2012).

Принятые меры, безусловно, способны оказать позитивное влияние на состояние и развитие НКО, стабилизировать и укрепить их жизненный цикл. Вместе с тем, существующая практика финансовой поддержки НКО на конкурсной основе требует от общественных организаций, сотрудников и добровольцев повышения конкурентоспособности, приобретения новых знаний и навыков профессиональной подготовки. Становится все более очевидным, что эффектив-

ность их деятельности во многом зависит и от управленческой и правовой культуры руководителей некоммерческих организаций. Немаловажным фактором является инициативность сотрудников и добровольных помощников некоммерческих организаций в разработке и аргументированном отстаивании интересов местного сообщества в условиях конкурсного отбора социально значимых проектов.

Учитывая востребованность информационной поддержки организационного строительства некоммерческих организаций, стремясь укрепить диалог органов власти и НКО, Алтайский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС) организовал повышение квалификации для работников СО НКО Алтайского края и Республики Алтай, а также государственных и муниципальных служащих категории «специалисты» Алтайского края. Избранный ориентир на межсекторное взаимодействие учитывает востребованность подобной координации



для рационального использования финансовых и трудовых ресурсов. **Правовые основы социального партнерства субъекта Федерации определены законом «Об основах взаимодействия органов государственной власти Алтайского края, органов местного самоуправления Алтайского края и общественных объединений, реализующих на территории Алтайского края социально значимые проекты» (N 153-ЗС, от 27 декабря 2007 г.),** принятом краевым Советом народных депутатов. Таким образом, законодательная поддержка способствует стабилизации и дальнейшему развитию НКО, строится в соответствии с принципами гражданского общества и содействует совместной работе органов власти и общественности в решении ключевых проблем.

Реализуя Государственное задание по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, специалисты Алтайского филиала РАНХиГС выстроили программу повышения квалификации в соответствии с актуальными запросами реальной деятельности: какими качествами должно обладать социальное партнерство, и каким требованиям соответствовать, чтобы достигнуть успеха в достижении намеченной цели? Как сформировать навыки стратегического предвидения, овладеть проектным подходом для решения возникающих вопросов и технологией ведения конструктивного диалога с властью, партнерами?

Формирование списков слушателей курсов осуществлялось на основании предложений органов исполнительной власти Алтайского края и Республики Алтай. Общее количество прошедших обучение составило 134 чел., в том числе 105 работников СО НКО, 29 государственных и муниципальных служащих категории «специалисты». Разработанная программа (72 часа) по теме «Вопросы поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций» была составлена для каждой группы слушателей в соответствии с уровнем образования, занимаемой должностью и стажем практической деятельности, и осуществлена в пери-



од с 10 по 22 сентября и с 1 по 12 октября 2012 г.

Содействие повышению уровня компетентности слушателей в вопросах поддержки деятельности СО НКО потребовало от филиала активизации усилий, направленных на формирование коллектива преподавателей, экспертов и специалистов, методическое обеспечение читаемых курсов, организацию учебного процесса, включая разработку расписания занятий для групп слушателей. Обучение проводилось в аудиториях и компьютерных классах, имеющих выход в Интернет.

К проведению курсов филиалом РАНХиГС были привлечены высококвалифицированные преподаватели, ведущие эксперты, имеющие опыт

практической и преподавательской деятельности по вопросам, связанным с поддержкой деятельности СО НКО. Реализация образовательной программы состоялась благодаря участию представителей (руководителей и руководителей работников) органов власти субъектов Российской Федерации, представивших слушателям проекты поддержки СО НКО по оказанию населению социальных услуг, предусмотренные федеральными и региональными целевыми программами.

Обучение осуществлялось по очно-заочной форме с частичным отрывом от трудовой деятельности с использованием в процессе обучения дистанционных технологий. Заочный модуль предусматривал





опрос (анкетирование) слушателей на образовательном портале. Результаты входного тестирования позволили модераторам Алтайского филиала РАНХиГС определить каждому слушателю индивидуальную траекторию обучения, включая дисциплины утвержденных учебных планов программы, а также тесты для определения уровня усвоения материала, разработанные в соответствии с рекомендациями Министерства образования и науки Российской Федерации.

Специалисты Алтайского филиала РАНХиГС осуществляли ежедневный контроль усвоения полученных знаний, консультировали по организационным вопросам. Сервис образова-

тельного портала, включая форумы и чаты, обеспечил интерактивное взаимодействие слушателей с экспертами и специалистами и между собой. Плодотворный обмен информацией, в т. ч. в режиме реального времени, позволил модераторам и руководителям определить слушателям темы (направления) проектных работ, сформировать проектные группы и закрепить руководителей.

В соответствии с графиком обучения слушатели выполнили итоговое тестирование, по результатам которого были определены участники очной части обучения. Образовательный процесс очного модуля предусматривал занятия с максимальной аудитор-

ной нагрузкой, организацию учебы в контексте актуальных управленческих и профессиональных проблем и задач, с применением системного подхода на основе единства законодательной и учебно-методической базы, с использованием современных методов обучения и активной работы слушателей.

В соответствии с учебными планами Алтайского филиала РАНХиГС обучение учитывало дифференциацию аудитории слушателей по группам. **Для повышения эффективности подготовки и создания условий сотрудничества и формирования устойчивых рабочих связей между некоммерческими организациями и региональными органами власти проводились совместные лекционные и практические занятия для работников СО НКО и государственных и муниципальных служащих.**

Слушатели выполнили проектные работы по актуальным темам развития социально ориентированных некоммерческих организаций в группах по 6-8 человек. Проекты разрабатывали возможные варианты решений таких острых сторон жизни современного российского общества, как социальное сиротство, правонарушения, охрана окружающей среды и защита животных, защита семьи, детства, материнства и отцовства, социальная поддержка граждан. Учебные проекты оценивались экспертной комиссией.

Программа обучения позволила слушателям ознакомиться с проблемами добровольчества как ресурса развития территорий и решения социальных задач, сопоставить и оценить уровень социальных инвестиций российского бизнеса и социально-экономического развития муниципальных образований, изучить новый материал по вопросам управления НКО и мобилизации ресурсов местного сообщества, дополнить знания и практический опыт в области социального предпринимательства.





Ольга Игоревна Баранова, аспирант кафедры отечественной истории ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет»

Весь исторический процесс можно рассматривать через призму борьбы интересов. Создана классификация типов, созданы программы и методы разрешения конфликтных ситуаций: внутриличностных, межличностных, межгрупповых, этнонациональных и т. д. Конфликты различного рода – неотъемлемая часть и образовательной системы. Причинам возникновения и путям разрешения столкновений различных интересов в женских гимназиях Алтайского округа конца XIX – начала XX в. посвящено данное исследование. Конфликтные ситуации прошлого помогают легче решать ситуации столкновений интересов сегодня.

КОНФЛИКТНЫЕ СИТУАЦИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ (Исторический аспект на примере работы женских гимназий Барнаула и Бийска в конце XIX – начале XX в.)

Конфликты как столкновение интересов, амбиций, психологической несовместимости и т. д. – неотъемлемая часть в любых жизненных ситуациях. Образовательные учреждения не являются исключением. Современные СМИ часто повествуют о конфликтах, происходящих в стенах школ, средних учебных заведений, вузов. Но конфликты часто сопровождали и жизнь в дореволюционных школах. Известно, что в Алтайском округе в конце XIX – начале XX в. функционировало четыре учебных заведения для девочек. Это были прогимназии, а впоследствии гимназии: Казенная женская гимназия и две частные гимназии (М.Ф. Будкевич, Н.Н. Красулиной) в Барнауле и Николаевская женская гимназия в Бийске. Основываясь на архивных материалах и мемуарах современников событий, делаем вывод: конфликтные ситуации в пределах учебных заведений были непреложным фактом повседневного существования. Конфликты происходили на всех уровнях: между ученицами, между учителями, между начальницами гимназий и педагогическими составами, между ученицами и педагогами. Чаще всего столкновение интересов разрешалось в пределах учебных учреждений: все были заинтересованы «не выносить сор из избы». Но случалось, что в конфликты вовлекались целые коллективы учебных заведений, или вышестоящие инстанции, или общественность: и тогда дела приобретали характер всеобщей открытости, становились предметом живого интереса горожан. И в Барнауле, и в Бийске в начале XX в. издавались газеты, в которых

активно обсуждались местные новости. Чем публичнее становился конфликт, тем быстрее находилось оптимальное его разрешение. Заметим, что большинство конфликтов в итоге вело к совершенствованию отношений и взаимодействий, к выработке нравственных позиций, к формированию чувства справедливости не только в пределах отдельно взятого учреждения, но и в социокультурной среде в целом.

Много шума в Бийске вызвал, например, конфликт между двумя ученицами Николаевской женской гимназии, М. Приваловой и З. Моисеевой, и администрации школы. Гимназистки в марте 1916г. самовольно покинули занятия после первого урока (что было строго запрещено уставом школы) и в тот же день убежали из дома. Тайком, без билетов, ученицы сели на поезд и отправились в действующую русскую армию, которая в этот период находилась в состоянии войны с Германией. На следующий день весь город обсуждал это событие. Конечно, девиц ссадили с поезда и препроводили в Бийск. После обращения родителей за помощью в администрацию школы начальница гимназии, не пожелав брать на себя ответственность, попыталась остаться в стороне от создавшейся ситуации, посоветовав родителям «забрать документы, ибо девицы все равно будут уволены из гимназии»¹. Но происшествие уже стало достоянием гласности. Экстренно собрали на внеочередное заседание родительский комитет, который постановил отменить решение администрации и ходатайствовать о возмож-

ности дальнейшего обучения девушек в стенах школы. Мотивация родительского комитета была четко сформулирована: 1. Родительский комитет – орган содействия справедливости. Девочки убежали защищать Отечество. Они достойны понимания, но не наказания. 2. Школа – храм образования, делающая человека человеком, отстранение от образования – шаг к нравственной пропасти. Решения родительского комитета оказалось недостаточно: пришлось председателю комитета, А.П. Стрельману, обратиться с подробным письмом к попечителю Западно-Сибирского учебного округа, объясняя, что «девицы готовы были пожертвовать своим здоровьем и жизнью на благо Родины». Кроме того, А.П. Стрельман написал о происшествии государю России, о чем были уведомлены и администрация гимназии, и попечитель Западно-Сибирского учебного округа. Конфликт, ставший предметом всеобщего обсуждения, разрешился в пользу учениц. Кроме того, позднее администрация гимназии получила благодарственное письмо государя Российской империи, Николая II, за воспитание детей в духе истинного патриотизма и любви к Отечеству.

Другим ярким примером влияния общественного сознания на разрешение конфликтов стала история с решением вопроса о необходимости вводить уроки ручного труда в поурочную систему женских учебных заведений Бийска. Председатель родительского комитета и инициативная группа, поддержавшая проект, выступали на общешкольных собраниях,





на собраниях родительского комитета с требованиями учить девочек в школе ручному труду. Учительский корпус выразил нежелание заниматься проблемой профессионального образования школьниц: мотивация – достаточно дополнительного педагогического класса, в котором готовили учителей. Но горожане встали на сторону инициаторов трудового воспитания, и уроки труда были введены в сетку часов. Самый сильный аргумент инициативной группы – «работа руками развивает ум»². Благодаря вмешательству общественности разрешился конфликт между гимназисткой А. Моисеевой и администрацией школы. Гимназистке было отказано в приеме в восьмой дополнительный педагогический класс в связи с тем, что она была из неблагополучной семьи: нет отца, пьющая мать. Общественность в лице родительского комитета (председатель А.П. Стрельман) в течение недели проводит пять внеплановых собраний, где детально разбирается создавшаяся конфликтная ситуация. Вмешательство общественного сознания позволило А. Моисеевой поступить в педагогический класс.

В женских гимназиях частыми были и внутренние конфликты, которые не выносились на обсуждение общественности, но носили не менее яркий характер. Так, в частной женской гимназии М.Ф. Будкевич учительница русского языка А.Ф. Лебедева небрежно относилась к своим профессиональным обязанностям: пропускала занятия, была груба с ученицами, не выполняла программы уроков. Лебедеву отстранили от занятий в 4-м классе. Но начальница гимназии, Будкевич, обратилась с ходатайством к инспектору Западно-Сибирского округа освободить учительницу от занятий во всех классах. Примечательно, что в КГКУ ГААК сохранилось прошение одного из попечителей гимназии, на имя М.Ф. Будкевич, не проявлять особенной строгости к педагогу в связи с тем, что «не от небрежения, а от сложностей семейной жизни, недостаточно квалифицированно и с недостаточным усердием вела она уроки...»³. Но конфликт, выйдя за пределы учебного заведения, закончился увольнением педагога. А.Ф. Лебедева была уволена без права поступать на службу в учебные заведения Алтайского округа. Надо отметить, что проблема непрофессионального отношения к работе с детьми возникала достаточно часто. Так, в 1914 г. в частной гимназии Н.Н. Красулиной начала служить учителем русского языка И.И. Парвицкая, кото-

рая с первого дня пребывания в школе зарекомендовала себя циничной, грубой, высокомерной, несправедливой и в отношениях с педагогами, и в отношениях с ученицами. Неоднократно коллеги пытались урегулировать конфликт мирно: приглашали Парвицкую на собрания с целью разрешить конфликты сторон, но учительница не пошла на компромисс. Педагоги подали прошение начальнице учебного заведения и инспектору Западно-Сибирского округа «вывести И.И. Парвицкую из состава преподавателей гимназии»⁴. Парвицкой было предложено перевестись в Усть-Каменогорскую женскую гимназию. Но от предложения уехать из Барнаула она отказалась и подала прошение об увольнении.

В архивах Барнаула нами обнаружены дела, которые не были известны широкой публике и не имели общественного резонанса, но сами конфликты и пути их разрешения достаточно интересны и поучительны. Одно из таких дел помечено грифом «секретно». Конфликт возник из-за лидерских амбиций Е.П. Дингельштедт, которая имела покровительство высокого начальства и претендовала на должность начальницы Казенной гимназии для девочек в г.Барнауле. В 1883г. на должность начальницы гимназии назначили З.И. Юферову, против кандидатуры которой яростно выступил попечитель Западно-Сибирского учебного округа. Именно он и предложил в качестве альтернативы кандидатуру Е. П. Дингельштедт. Кто санкционировал секретную проверку деятельности Дингельштедт – неизвестно, материалов по этому вопросу не найдено. Но сам факт проверки был и запечатлен в ревизской выписке инспектора С.К. Конохова. Приведем некоторые выдержки из отчета инспектора: «... На квартире у Дингельштедт проживают борцы из цирка и гимназистки... К обязанностям относятся недобросовестно. Пьют. Между ученицами есть любимцы, которых она покрывает при совершении ими проступков... ... играет в карты... Неаккуратно ходит в церковь.... Как педагог, она малоопытна и малограмотна...»⁵ Несмотря на отрицательный отзыв эксперта, Е.П. Дингельштедт была назначена на должность начальницы женской гимназии. О протекционизме в учительской среде много пишет в своих дневниковых записях Н.Ф. Шубкин, современник событий рубежа веков. Например, в 1912г. была уволена начальница, «отличавшаяся своими скандальными похождениями», но «Министерство как на новую достойную

кандидатку указало на какую-то баронессу с институтским образованием, вся педагогическая опытность которой исчерпывается тем, что она когда-то в 80-х гг. прослужила год классной дамой. И с этой странной кандидатурой приходится считаться, несмотря на то, что теперь сколько угодно учительниц с высшим образованием с гораздо большим педагогическим опытом»⁶.

Н. Ф. Шубкин, сам учитель словесности 1-й Казенной женской гимназии Барнаула, много пишет о конфликтах различного рода, отмечая, что самой бесправной частью в школах были учительницы. В коллективах всегда были «опальные» учительницы⁷; они не могли постоять за себя ни перед классными дамами, ни перед начальницей, ни перед председателем родительского комитета. Чаще всего они недолго задерживались в стенах учебных заведений и увольнялись. Иногда конфликты носили трагикомический характер. Так, две учительницы Казенной гимназии решили сделать личный спор достоянием общественного обсуждения. На собрании одна из споривших заявила, «что не будет подавать другой руки. Та, обиженная таким заявлением, обратилась к учительской корпорации, прося разобрать это дело и высказать свое мнение»⁸. О конфликте стало известно в городе, газета поместила очерк о том, чем занимаются учителя в свободное от уроков время. Скандал завершился тем, что обе учительницы подали прошение на увольнение.

Примеров конфликтов различного рода и уровня в пределах учебных заведений не счесть. Но главное, на наш взгляд, не в количественном соотношении. Прошло более века с момента рассматриваемых событий. Изменился социум – не изменилась человеческая сущность: конфликтные ситуации и сегодня напоминают или прямо повторяют столкновение интересов борющихся сторон в прошлом. А это значит, что изучение истории может помочь в исследовании человеческой психологии, с одной стороны, и вооружить знаниями и опытом для противостояния конфликтам, с другой стороны.

¹ КГКУ ГААК. Ф. 180. Оп. 1. Д. 9. Л. 8.

² КГКУ ГААК. Ф. 180. Оп. 1. Д. 9. Л. 6.

³ КГКУ ГААК. Ф. 45. Оп. 1. Д. 13. Л. 4.

⁴ КГКУ ГААК. Ф. 47. Оп. 1. Д. 17. Л. 16.

⁵ КГКУ ГААК. Ф. 36. Оп. 1. Д. 13. Л. 4.

⁶ Шубкин Н. Ф. Повседневная жизнь старой русской гимназии. СПб., 1998. С. 125.

⁷ Там же. С. 75.

⁸ Там же. С. 192.



Тархова А.В. Модернизационная компонента антикризисной политики России: Монография. Ростов н/Д: Редакционно-издательский центр ЮРИФ РАНХиГС, 2012. 164 с.

Монография посвящена исследованию теории и практики циклической динамики, теорий кризисов, кризисной и посткризисной современной ситуации, критическому осмыслению зарубежного и отечественного опыта антикризисного управления и разработке эффективных государственных действий, обеспечивающих экономический рост и процветание страны.

Монография состоит из трех глав. В первой главе автор исследует теоретико-методические основы кризисных состояний в экономике. Вначале проводит историческую ретроспективу теорий циклической динамики социально-экономических и прочих систем; систематизацию существующих экономических циклов по различным критериям; классификацию теорий и типологии факторов цикличности экономического развития. Затем исследует сущность категории «кризис» в широком и узком смысле слова, основные внешние и внутренние факторы, причины и формы проявления кризисных явлений.

Несомненным достоинством работы является осмысление зарубежного и отечественного опыта становления и развития антикризисного государственного управления. Исследованы субъекты, направления, методы и инструментарий, основные проблемы государственного антикризисного управления, справедливо отмечена необходимость переосмысления в современных условиях направлений и мероприятий отечественной антикризисной политики.

Вторая глава монографии посвящена модернизационной компоненте антикризисной государственной политики. Автор различает основные подходы к государственному антикризисному регулированию на различных уровнях управления, определяя его цели, направления, составные

элементы, механизм воздействия, участников.

Элементом научной новизны исследований можно назвать компаративный анализ категорий экономической динамики: «развитие», «трансформация», «модернизация», «модификация», «реорганизация» и «адаптация» и уточнение базовых характеристик модернизационной компоненты антикризисного управления.

Далее в работе раскрыты необходимость и методы прогнозирования

путей развития экономики в посткризисный период, а также в период экономического роста с модернизационно-инновационной составляющей.

Уточнены понятия «модернизация» и «инновация», обоснованы основные и дополнительные показатели оценки модернизационной компоненты антикризисного регулирования национальных экономик. В работе подробно исследованы основные направления и индикаторы государственной инновационной посткризисной политики России; сущность и критериальные характеристики российской модернизации экономики и общества; основные направления и достигнутые результаты современной государственной антикризисной политики и политики устойчивого социально-экономического развития России. В заключение автор предлагает и обосновывает собственную модель антикризисной инновационной модернизации экономики.

В целом в монографии логично и достаточно обоснованно раскрыты основные концептуальные подходы к разработке и реализации государственной антикризисной политики с модернизационной компонентой. Надеемся, что в будущем исследовании автор уделит большее внимание не только экономической, но и социальной составляющей государственной антикризисной политики.

Монография, безусловно, представляет научный интерес для широкого круга отечественных экономистов, управленцев и других специалистов, занимающихся проблемами антикризисного управления и модернизации экономики страны, а также будет полезна студентам, обучающимся на экономических и управленческих специальностях.

И.Ю. Ануфриева,
к.э.н., доцент кафедры психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»



циклических экономических колебаний и представлены основные симптомы предкризисной ситуации. Заслугой автора, на наш взгляд, является введение и обоснование методики расчета нового интегрального показателя – индекса эффективности антикризисной государственной политики. Автор подкрепляет свои предложения практическими расчетами показателей эффективности антикризисной политики в 2008–2010 гг. в России, США и Германии.

В третьей главе автором рассмотрена деятельность органов государственной власти, предложено собственное видение альтернативных





ВЕСЕННЯЯ МОЛОДЕЖНАЯ ШКОЛА УПРАВЛЕНИЯ: ИТОГИ 2013 ГОДА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

14–16 мая 2013 г. на базе туристического комплекса «Манжерок» в Республике Горный Алтай состоялась VI Весенняя молодежная школа управления. В ставшем уже традиционным мероприятии приняли участие студенты и преподаватели Алтайского филиала Академии при Президенте РФ, эксперты из Швейцарии и Германии, студенты вузов Сибири.

Шестая Школа имела несколько существенных отличий от мероприятий прошлых лет. Во-первых, стоит отметить тематический ориентир Школы на проблемы экологической политики в России. Даже названия команд отражают заинтересованность студентов в защите окружающей среды. Команды «Чистый источник», «Чистый кислород», «Техасские кактусы», «Покровители животных» представили оригинальные самопрезентации, сняли социальные видеоролики в стиле Harlem Shake о защите природы, обитателей флоры и фауны. Стоит отметить, что в проекте приняли участия студенты юридических факультетов вузов Барнаула и Новосибирска.

Настоящей «изюминкой» Школы стал ее международный статус: в числе экспертов были Даница Пайович (Швейцария) и Мартин Брошвиц (Германия).

Презентация Даницы Пайович была посвящена возможностям студенческих стажировок в европейских странах. Как отметили студенты, презентация Даницы стала для них новым стимулом для изучения иностранных языков на высоком уровне.

Тренинг Мартина Брошвица, который работал с ребятами исключительно на иностранном языке, стимулировал ребят к обсуждению проблем развития неформальных движений, в том числе «street art» на английском и немецком языках.

Алексеем Вячеславовичем Должиковым, Юлией Аркадьевной Рудт совместно с Молодежным образовательным центром прав человека МЭСИ (YES-MESI) был подготовлен тренинг – публичные слу-

шания «Мечеть в с. Манжерок: взаимодействие или противодействие». По итогам работы дискуссионной площадки студенты, выступающие в роли жителей села, проголосовали против строительства мечети в населенном пункте. При этом стоит отметить высокий уровень подготовки студентов в отстаивании своей позиции, впрочем, ряд аргументов отражали скорее мифы коллективного сознания, нежели рациональные доводы.

Оживленный интерес студентов вызвал комплекс психологических тренингов на работу в команде и развитию нестандартного мышления, организованный директором Психологического центра Алтайского филиала РАНХиГС Ириной Викторовной Михеевой. Тренинг проходил в формате «open air» и участники преодолели серию «испытаний», тренируя в себе умения мыслить вне шаблонов, организовывать людей и искать оригинальные подходы к решению задач.

Развитие эрудиции и профессиональных компетенций гармонично сочеталось с развлекательными мероприятиями – кароке-батл, спортивные соревнования, flash mob и многое другое.

Каждое из мероприятий приносило командам, на которые были разделены участники, определенные очки. По итогам Школы был выбран самый активный

участник Школы – Мария Кузнецова, будущий юрист и один из лидеров студенческого самоуправления Алтайского филиала Академии при Президенте РФ.

Компетентностный подход, выбранный в качестве центральной линии подготовки тренингов Школы, позволил организаторам отметить высокую эффективность мероприятия для развития общекультурных и целого комплекса профессиональных компетенций будущих экономистов, юристов, государственных и муниципальных служащих.

Очередная школа управления завершилась, оставив участникам заряд энергии и тысячи идей, новые знания и умения, азарт и новые знакомства. Мартин Брошвиц отметил, что впервые сталкивается с таким нестандартным форматом проведения научных мероприятий, – и это потрясающе!

Лучшие проекты, представленные студентами на суд экспертов в рамках Школы, в ближайшее время будут участвовать в конкурсах грантов различного уровня, а впереди нас ждет новая – Седьмая Школа управления, которая вновь подарит всем ее участникам семь чудес образования и активной студенческой жизни.

Материал подготовлен **Е.О. Пушкарской, Ю.А. Рудт**





АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

№10
2013





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 Сибирская академия государственной службы была реорганизована и стала частью федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС). Главной задачей Алтайского филиала является подготовка современных высококвалифицированных специалистов, способных успешно работать в условиях новой российской государственности.

Образовательная деятельность осуществляется по четырем направлениям:

«Государственное и муниципальное управление»

«Экономика»

«Юриспруденция»

«Психология»

Профессиональная переподготовка осуществляется по тем же направлениям.

В Алтайском филиале 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 способствует активному 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. Алтайский филиал РАНХиГС располагает двумя конференц-залами на 180 и 45 мест, учебными аудиториями с современным мультимедийным оборудованием.

Научная деятельность в Алтайском филиале 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 Алтайского филиала 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 90А01 № 0000018 регистрационный №0018 от 25 июня 2012 г.

