

# АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

№ 14  
2016



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



**Министерство юстиции можно назвать  
министерством справедливости и законности**

**Лариса Геннадьевна ЖДАНОВА,  
начальник Управления Министерства юстиции  
Российской Федерации по Алтайскому краю**



**УПРАВЛЕНИЕ**

**Пермякова Е.С.**

*Проблемы и перспективы развития  
Евразийского экономического союза  
в условиях мирового экономического  
кризиса*



**ПУБЛИЧНАЯ  
ВЛАСТЬ**

**Коновалова Л.Г.**

*Международные договоры,  
нормативные договоры и акты  
судов как источники  
исполнительного производства*



**ЭКОНОМИКА  
И ФИНАНСЫ**

**Краснослабодцев А.А.**

*Региональный бизнес-инкубатор  
как интегратор процессов поддержки  
предпринимательства*





**НОВЫЕ ГОРИЗОНТЫ: ЭКСПЕРТЫ РОССИИ ОБСУДИЛИ  
В АЛТАЙСКОМ ФИЛИАЛЕ РАНХиГС ВОПРОСЫ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**



4-5 февраля 2016 года в г. Барнауле состоялась Международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы совершенствования системы государственного и муниципального управления в России на современном этапе», приуроченная к 15-летию Алтайского филиала РАНХиГС.

Участниками этого масштабного мероприятия стали почти 300 экспертов: представители органов власти Алтайского края и Сибири, ведущие экономисты, политологи, представители науки и бизнеса. География конференции насчитывает 10 субъектов Сибирского федерального округа, г. Москву, также сюда прибыли гости из Казахстана и Монголии.

Почетным гостем и участником конференции стал ректор РАНХиГС Владимир Мау, который специально для этого прилетел из Москвы. Свое выступление на пленарном заседании он посвятил новым экономическим вызовам России на современном этапе. Ректор поздравил филиал с юбилеем и подчеркнул, что главная задача РАНХиГС – готовить такие управленческие кадры, которые будут формировать повестку дня не только в России, но и в мире.

Во второй день работа секций конференции продолжилась на площадке Алтайского филиала РАНХиГС. Здесь эксперты обсудили ключевые проблемы и современные тенденции государственного управления, экономики и антикоррупционного законодательства.





**Редакционная коллегия:**

ПАНАРИН И.А.

БАРЫШНИКОВ Е.Н.

ВОРОНОВА Л.Э.

КАЙГОРОДОВА Т.В.

КОРОТКОВА А.А.

КУЗИКОВ А.С.

ЛЫСЕНКО Л.М.

МИНКИНА Н.И.

МОСИНА И.Г.

РАЙКИНА Т.А.

ЧЕРНЫХ А.А.

ШЛЕГЕЛЬ С.В.

**Учредитель:**

Алтайский филиал ФГБОУ ВО  
«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.alt.ranepa.ru/about/science/  
publications/vest/](http://www.alt.ranepa.ru/about/science/publications/vest/)

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

Верстка: И.В. Шаповалов

Дизайн: С.Н. Кисленко

Обложка: Е.В. Агафонова

Подписано в печать 26.12.2016 г.

Заказ 53. 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](mailto:azbuka@dsmail.ru)

# СОДЕРЖАНИЕ

## РАЗГОВОР С ВЛАСТЬЮ

Лариса Геннадьевна Жданова. Деятельность Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю: основные вопросы и перспективы..... 2

## УПРАВЛЕНИЕ

Елена Сергеевна Пермякова. Проблемы и перспективы развития Евразийского экономического союза в условиях мирового экономического кризиса..... 5

Оксана Евгеньевна Нозязина, Дарья Алексеевна Омельченко, Светлана Геннадьевна Максимова. Образ этнического «другого» как предмет мониторинга состояния сферы межнациональных отношений в реализации государственной национальной политики в Алтайском крае... 8

Сергей Анатольевич Усольцев. Этатизм и патриотизм в информационном пространстве социальных сетей..... 16

Алексей Алексеевич Еремин, Всеволод Николаевич Ильин. Обзор современного демографического развития Алтайского края и его муниципальных образований ..... 19

Оксана Андреевна Иванова, Алие Мустафаевна Сергиенко. Образование и занятость как факторы миграции сельской молодежи Алтайского края: что изменилось с начала 2000-х? ..... 28

Ольга Владимировна Меженина. Проблема классификации служебных контрактов на государственной гражданской службе в Российской Федерации ..... 35

Виктор Владимирович Вартик. Об оценке эффективности деятельности военнослужащих и лиц гражданского персонала по оказанию медицинских услуг в филиале № 5 Федерального государственного казенного учреждения «425 Военный госпиталь» Минобороны России..... 39

Алексей Анатольевич Кислов. Противодействие коррупции на государственной службе ..... 46

Евгения Манвеловна Ласькова. Показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти, проблемы их применения..... 48

Андрей Александрович Недобитков. Отдельные аспекты информирования населения о деятельности органов исполнительной власти в Алтайском крае..... 52

Артём Алексеевич Шмаков. К проблеме речесвязанной подготовки студентов направления «Государственное и муниципальное управление» в Алтайском филиале РАНХиГС. 54

Всеволод Николаевич Ильин. Политические взгляды Л.А. Тихомирова..... 57

## ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Игорь Николаевич Васев. Самосуд в крестьянском правовом быту..... 60

Юлия Владимировна Головинова. Международно-правовое закрепление гендерных прав и российский правопорядок ..... 63

Юрий Александрович Зеленин. Л.Н. Толстой о правовом воспитании..... 66

Александр Викторович Головинов. Конституционный принцип идеологического многообразия и многопартийность ..... 69

Светлана Александровна Бондаренко. Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления в системе способов защиты гражданских прав..... 72

Людмила Геннадьевна Коновалова. Международные договоры, нормативные договоры и акты судов как источники исполнительного производства ..... 75

Евгения Владимировна Ваймер. Представительство в налоговых отношениях ..... 81

Наталья Алексеевна Сапронова, Георгий Владимирович Джихвадзе. Некоторые направления совершенствования мер профилактики немедицинского потребления и незаконного оборота наркотиков ..... 83

## ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Виктория Владимировна Воробьева. Особенности формирования спроса на рынке зерна в условиях реализации политики импортозамещения ..... 86

Татьяна Ивановна Валецкая. Спрос как фактор структурных изменений в сельском хозяйстве..... 89

Александра Юрьевна Тарасова. Сценарное планирование как инструмент формирования регионального стратегического развития ..... 91

Александр Леонидович Краснослабодцев. Региональный бизнес-инкубатор как интегратор процессов поддержки предпринимательства ..... 96

Ирина Владимировна Куликова. Учетно-аналитическая система как фактор обеспечения экономической безопасности хозяйствующего субъекта ..... 99

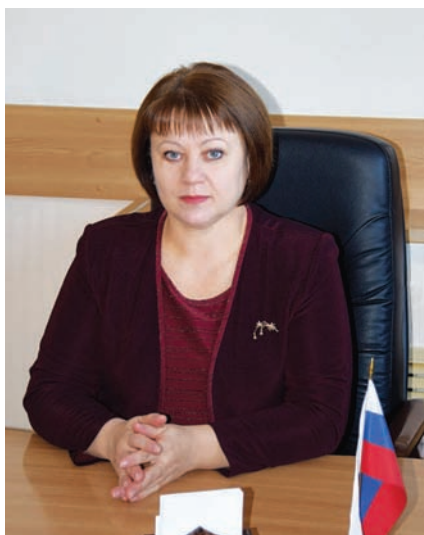
## ОПЫТ ПРОБЛЕМЫ ПЕРСПЕКТИВЫ

Валентина Григорьевна Лякишева, Ангелина Алексеевна Шлегель. Об опыте развития межмуниципального сотрудничества в России..... 103

Татьяна Николаевна Самсонова. Об изменениях нормативно-методического обеспечения управления документами в системах государственного и муниципального управления ..... 109

## КНИЖНОЕ ОБОЗРЕНИЕ ..... 113

## ДЕНЬ ТРЕНИНГОВ ..... 116



УДК 342.56  
Лариса Геннадьевна Жданова, начальник Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю (Барнаул, Россия)

В статье рассмотрены функции и задачи Управления Министерства Юстиции России по Алтайскому краю, в число которых входят обеспечение единства правового пространства РФ, регистрация и контроль некоммерческих организаций, адвокатуры и нотариата. Автор проводит оценку уровня развития гражданского общества в Алтайском крае с позиций зарегистрированных некоммерческих организаций.

*Ключевые слова:* Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю, гражданское общество, регистрация и контроль некоммерческих организаций, надзор за деятельностью адвокатуры и нотариата.

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО АЛТАЙСКОМУ КРАЮ: ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

### ACTIVITIES OF THE DIRECTORATE OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE ALTAI TERRITORY: KEY ISSUES AND PERSPECTIVES

#### О профессиональной деятельности.

В 1989 году, после окончания юридического факультета Алтайского государственного университета, была назначена на должность старшего следователя прокуратуры города Бийска. Еще со школы мечтала о работе следователя. Надо сказать, что интерес мой к этой профессии был полностью оправдан. До сих пор считаю работу следователя одной из самых результативных и интересных для юриста. Однако вместе с романтикой пришлось столкнуться с трудностями и сложностями работы следователя прокуратуры, к компетенции которого относилось расследование тяжких и особо тяжких преступлений. На первых порах мешало отсутствие опыта работы, необходимых знаний. В это время в прокуратуре города Бийска работали опытные юристы, которые щедро делились своими знаниями и оказывали практическую помощь в работе. До сих пор благодарна Паулусову Виктору Ивановичу, который был в то время прокурором города Бийска. Именно он учил нас, молодых сотрудников, тому, что в работе следователя недопустимо равнодушие, черствость, потому что каждое уголовное

дело связано с судьбой конкретных личностей, и ошибок здесь не должно быть. А поэтому по каждому совершенному преступлению необходимо всестороннее, полное и объективное расследование, обеспечение неотвратимости наказания.

С 1992 года работала помощником прокурора города Бийска по общему надзору, затем заместителем прокурора Восточного района города Бийска. Этот период моей трудовой деятельности пришелся на перестроенные времена, когда в непростых условиях шло становление и развитие российской государственности, менялись система и структура органов государственной власти, принималось большое количество законодательных актов, регулирующих новые, зачастую не известные советскому законодательству отношения собственности, земельные отношения, предпринимательскую деятельность, приватизацию, банковскую и другие сферы. Проводилось реформирование судебной системы, серьезное обновление уголовного и уголовно-процессуального законодательства. В этот период одним из важных направлений в деятельности прокуратуры стал надзор

за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Приходилось рассматривать большое количество жалоб на нарушение трудовых, жилищных, пенсионных и иных значимых для граждан прав, принимать меры для их защиты. Получала большое удовлетворение от работы, оказывая реальную помощь в защите нарушенных прав граждан.

В 1998 году была приглашена на работу в Учреждение юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ныне – Управление Росреестра по Алтайскому краю). Мэр города Бийска рекомендовал меня на должность начальника Бийского филиала названного учреждения. Мне довелось стоять у истоков и принимать участие в создании системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество на территории края. Дело это было интересным и новым, поскольку подобных учреждений ранее не существовало, они создавались с нуля. В короткие сроки на территории края была создана система регистрации прав на недвижимое имущество, одна из лучших в России. В Бийском филиале подобрался про-





фессиональный и работоспособный коллектив. В то время филиал дважды признавался лучшим по краю. В 2003 году была назначена на должность заместителя начальника краевого Учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество, где основной обязанностью была организация деятельности филиалов учреждения, обеспечивающая доступность и качество государственной регистрации прав на недвижимое имущество на территории края.

В 2008 году после очередного реформирования поступила на службу в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю, в сентябре текущего года назначена на должность начальника данного Управления.

Практически вся моя трудовая биография связана с юридической деятельностью и государственной службой. Никогда не жалела о выборе профессии юриста, считаю ее одной из самых интересных и нужных. Полагаю, что основным принципом юриста является «*Dura lex, sed lex* - закон суров, но это закон».

### **О функциях и задачах Управления Минюста России по Алтайскому краю.**

Управление является территориальным органом Министерства юстиции Российской Федерации. Надо сказать, что наше Министерство является одним из старейших в России, оно было создано еще Александром I манифестом «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 года. Слово *юстиция* имеет латинское происхождение и в переводе означает *законность, справедливость*. Так что по-другому Министерство юстиции можно назвать министерством справедливости и законности.

Задачи и функции Управления определены приказом Минюста России. Основными задачами являются, во-первых, обеспечение единства правового пространства Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации; во-вторых, осуществление деятельности в сфере регистрации и контроля некоммерческих организаций, в том числе общественных, религиозных организаций, региональных отделений политиче-

ских партий; в-третьих, осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры, нотариата и государственной регистрации актов гражданского состояния.

Минюстом Управлению предоставлено более ста полномочий, которые позволяют в полной мере решать поставленные задачи.

### **О деятельности по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации.**

Указом Президента Российской Федерации в 2000 году был обозначен курс на приведение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие федеральному законодательству, на формирование единого правового пространства России.

В соответствии с требованиями Указа, копии всех нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации направляются в территориальные Управления Минюста России для проведения правовой экспертизы и включения их в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

При правовой экспертизе проводится правовая оценка нормативного акта на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также оценка его соответствия требованиям юридической техники.

На сегодняшний день федеральный регистр содержит около 9 тысяч действующих нормативных правовых актов Алтайского края.

Ежегодно Управлением проводится правовая экспертиза порядка 2,5 тысячи нормативных правовых актов Алтайского края.

Согласно действующему законодательству на Управление также возложены полномочия по государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Смысл государственной регистрации заключается в том, чтобы проверить, соответствует ли устав муниципального образования Конституции России федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними законам субъекта Российской Федерации, соблюдена ли процедура его принятия.

В 2015 году Управлением зарегистрировано 848 уставов, на настоящий момент текущего года – около 600.

Кроме того, на основании принятого 17 июля 2009 года Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных актов и проектов нормативных актов» органы юстиции при проведении правовой экспертизы нормативных актов, их проектов и уставов муниципальных образований обязаны проводить антикоррупционную экспертизу.

Сущность антикоррупционной экспертизы состоит в выявлении коррупционных факторов, то есть дефектов норм и правовых формул, которые могут способствовать проявлению коррупции.

На сегодняшний день можно говорить о положительных результатах. За последние пять лет удельный вес принимаемых в крае нормативных актов, содержащих коррупционные факторы, снизился с 3 до 0,2%. Это означает, что только четыре-пять нормативных актов в год признаются коррупционными.

Указанная деятельность Управления направлена на обеспечение единства правового пространства Российской Федерации.

### **О функциях Управления в сфере контроля и надзора за деятельностью адвокатуры и нотариата.**

Контроль и надзор органов юстиции в отношении этих организаций вызван тем, что адвокатура и нотариат выполняют публичные функции.

Вместе с тем адвокатские и нотариальные образования являются независимыми профессиональными объединениями, действующими на основании принятых в их отношении законов, а поэтому контрольно-надзорные функции органов юстиции за их деятельностью носят ограниченный характер.

На сегодняшний день в крае действуют 771 адвокат и 139 нотариусов.

В соответствии с Федеральным законом об адвокатуре Управление ведет реестр адвокатов, действующих в крае, выдает удостоверения адвокатам, участвует в деятельности квалификационной комиссии адвокатской





палаты, рассматривающей жалобы и обращения на действия (бездействие) адвокатов, регистрирует в качестве некоммерческих организаций адвокатские образования, осуществляет контроль за их деятельностью, осуществляет иные полномочия, связанные с деятельностью адвокатуры, в том числе принимает меры по функционированию и развитию государственной системы бесплатной юридической помощи, в которую вошли адвокаты.

В сфере нотариальной деятельности Управление совместно с нотариальной палатой организует работу по формированию кадрового состава нотариусов, прохождению стажировки, обеспечивает проведение квалификационного экзамена у лиц, прошедших стажировку и желающих заниматься нотариальной деятельностью, организует проведение конкурсов на замещение вакантных должностей нотариусов, проводит проверки профессиональной деятельности нотариусов на предмет соблюдения правил нотариального делопроизводства, в пределах установленной компетенции рассматривает обращения и жалобы на действия (бездействие) нотариусов.

Надо отметить, что в настоящее время нотариальные действия вправе совершать также органы местного самоуправления при условии отсутствия на соответствующей территории нотариуса. В настоящее время около 340 местных администраций поселений из 45 районов края приняли решения об осуществлении нотариальных действий.

Управлением осуществляется учет сведений о главах местных администраций поселений и специально уполномоченных на совершение нотариальных действий должностных лицах местного самоуправления.

В целях повышения качества совершаемых нотариальных действий и предотвращения нарушений прав граждан и организаций, обращающихся за совершением нотариальных действий к должностным лицам местного самоуправления, территориальным органам Минюста предоставлены полномочия по проведению проверок совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений.

### **Об уровне развития гражданского общества в Алтайском крае с точки зрения количества зарегистрированных некоммерческих организаций.**

В последние годы в Алтайском крае, как и в целом по России, наблюдается активность в формировании гражданского общества. Ежегодно в крае регистрируется около 200 НКО. В 2015 году было создано 186 новых организаций, в текущем году – уже 161. На 16 ноября 2016 года в ведомственном реестре Управления было зарегистрировано 2357 действующих НКО, в их числе 1198 общественных объединений, 49 региональных отделений политических партий, 19 казачьих обществ, 337 религиозных организаций, 734 некоммерческих организации. Большая часть НКО находится в Барнауле – 1262, достаточно большое количество организаций действует в Бийске – 258, в Рубцовске – 110, в Новоалтайске – 54.

НКО создаются с различными направлениями деятельности. Гражданское общество в нашей стране укрепилось, стало более развитым и социально активным, а поэтому быстро реагирует на происходящие в стране изменения.

Изменения в действующем законодательстве, касающиеся поддержки

социально-ориентированных некоммерческих организаций, в том числе принятие соответствующего Закона Алтайского края, способствовали увеличению числа названных организаций в крае. На сегодняшний день статус социально ориентированных организаций имеют 1034 НКО. Это организации, цели которых предусматривают осуществление благотворительной деятельности, деятельности в области спорта, образования, искусства, социальной поддержки наркозависимых лиц, мигрантов и другую социально полезную деятельность.

В ведомственном реестре Управления содержатся сведения о 68 правозащитных организациях. И это тоже требование времени. Данные организации осуществляют защиту прав потребителей и других категорий граждан, часть из них предусмотрела в своих уставах и такое направление деятельности, как поддержка противодействия коррупции.

Востребованными оказались организации, осуществляющие деятельность в сфере образования, их создано 144, в 2016 году – 11. В этой сфере создаются частные дошкольные учреждения, учреждения дополнительного и дополнительного профессионального образования, названные организации осуществляют подготовку водителей, повышение квалификации, проводят обучение иностранным языкам.

Если говорить о религиозных организациях, то они представлены в крае 19 различными конфессиями. В последнее годы активно создаются православные религиозные организации. Из 357 действующих в крае религиозных организаций 248 входят в структуру Русской православной церкви. В текущем году из 20 вновь созданных религиозных организаций 19 являются православными.

*Larisa Gennadjevna Zhdanova, Head of the Directorate of the Ministry of Justice of the Russian Federation in the Altai Territory (Barnaul, Russia)*

The article describes the functions and objectives of the Directorate of the Russian Ministry of Justice in the Altai Territory, including maintaining the unity of legal space of the Russian Federation, registration and control of non-profit organizations, lawyers and notaries. The author assesses the level of development of civil society in the Altai Territory from the perspective of the registered non-profit organizations.

**Keywords:** the Directorate of the Ministry of Justice of the Russian Federation in the Altai Territory, civil society, registration and supervision of non-profit organizations, supervision of activities of lawyers and notaries.







УДК 339.924

Елена Сергеевна Пермякова, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

В статье рассматривается динамика и структура взаимной торговли стран-участниц Евразийского экономического союза, анализируются основные причины снижения торгового оборота внутри интеграционной группировки. Предлагаются мероприятия, стимулирующие рост товарооборота внутри ЕАЭС с учетом сложившейся экономической ситуации, а также наиболее перспективные пути развития интеграции в целом.

**Ключевые слова:** экономическая интеграция, Евразийский экономический союз, товарооборот, внешняя торговля.

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА В УСЛОВИЯХ МИРОВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

### PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION IN THE CONTEXT OF THE GLOBAL ECONOMIC CRISIS

Период конца XX – начала XXI вв. характеризуется все более усиливающейся тенденцией к интеграции мирового сообщества.

На современном этапе межстранового сотрудничества наблюдаются коренные изменения в интеграционном развитии, которые обусловлены усложнением международных экономических отношений под влиянием транснационализации, роста потребности в инновационном развитии, обострения проблем многосторонней торговой системы в рамках ВТО. Эти процессы активно воздействуют на мировое конкурентное пространство, формируют новые качественные характеристики конкурентной среды с усложняющимися и переплетающимися внутренними связями, с усилением роли в них новых игроков, как стран, так и регионов, региональных торгово-экономических объединений. Такие изменения обусловлены по большей части следующими причинами:

во-первых, усиление кризисных процессов в экономике вынуждает государства искать дополнительные возможности от участия в интеграционных союзах, не сопоставимые с возможностями одной страны;

во-вторых, усложнение условий международной конкуренции, которая принимает в настоящее время расширенный формат, включая не только транснациональные корпорации, но и целые интеграционные объединения. Именно обострение международной конкурентной борьбы требует, чтобы система приоритетов, объединяющих государства, создающих более благоприятные и устойчивые основы для совместного социально-экономического и геополитического развития, была ориентирована на повышение национальной конкурентоспособности, которая в условиях интегрированной хозяйственной системы превращается в конкурентоспособность международной интеграционной группировки<sup>1</sup>.

Для России наиболее перспективно и динамично развиваются интеграционные отношения с Казахстаном, Беларусью, а с недавнего времени – с Арменией и Киргизией в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Ни одна международная группировка, за исключением ЕС, не достигла подобных результатов за такой короткий промежуток времени. Такой темп интеграции, с одной стороны, свидетельствует о положительной динамике. С другой стороны, этот процесс сопровождается определенными издержками и неоднозначными мнениями о выгоде данного союза. Важнейшим мотивом создания ЕАЭС стало приращение экономических результатов за счет участия в интеграционных процессах, следовательно, позитивное влияние на рост экономик стран-участниц проявится только в том случае, когда экономическая интеграция приведет к процессу глубоких структурных трансформаций в экономиках ин-





тегрирующихся государств, изменится качество экономического пространства посредством кооперационной, организационной, инвестиционной, технологической новизны, повышающей конкурентоспособность глобального экономического объединения. К сожалению, данные характеристики пока далеко не в полной мере проявляются во взаимоотношениях стран-участниц ЕАЭС. Кроме того, на развитии молодой интеграционной группировки значительно сказываются негативные факторы, вызванные мировыми кризисными явлениями в экономике. Представляется интересным оценить данные тенденции с использованием ряда показателей.

Так, одним из главных показателей степени интегрированности экономических союзов и их устойчивости является доля взаимной торговли в общем объеме внешней торговли группы. Следует отметить, что объем взаимной торговли товарами за 2015 г. государств-членов ЕАЭС снизился и составил 45,4 млрд долл. США, или 74,2% к уровню 2014 г.

Вместе с тем по сравнению с 2014 г. удельный вес взаимной торговли в общем объеме внешней торговли по ЕАЭС увеличился с 12,3 до 13,5%. В том числе по Российской Федерации – с 7,3 до 8,1%.

В товарной структуре взаимной торговли государств-членов ЕАЭС наибольший удельный вес занимают минеральные продукты (33,4% объема взаимной торговли), из которых 81,8% на рынок ЕАЭС поставляет Российская Федерация. Существенны поставки машин, оборудования и транспортных средств (16,4% объема взаимной торговли), из которых 60% приходится на Российскую Федерацию и 37,1% – на Республику Беларусь. Доля продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья составляет 15,5% объема взаимной торговли, из которых 54,8% при-

ходит на Республику Беларусь и 34% – на Российскую Федерацию. Поставки металлов и изделий из них составляют 10,6% объема взаимной торговли, из которых 67,2% приходится на Российскую Федерацию.

В то же время суммарный объем внешней торговли товарами ЕАЭС с третьими странами за 2015 г. составил 579,5 млрд долл. США, в том числе экспорт товаров – 374,1 млрд долл., импорт – 205,4 млрд долл. По сравнению с 2014 г. объем внешнеторгового оборота сократился на 33,6%, или на 293,6 млрд долл., экспорт – на 32,7% (на 181,5 млрд долл.), импорт – на 35,3% (на 112,1 млрд долл.).

Таким образом, товарооборот ЕАЭС с третьими странами превышает товарооборот внутри интеграционной группировки более чем в 12 раз. К примеру, доля взаимной торговли в общем объеме внешней торговли государств-членов ЕС превышает 60%, в НАФТА – 50, АТЭС – 69%, у МЕРКОСУР и ЭКОВАС эти показатели за последние 2 года снизились, достигнув 13 и 9,7% соответственно.

Позитивным показателем, однако, является рост удельного веса товарооборота России со странами ЕАЭС с 7% в 2014 г. до 9% в 2015 г. Торговля России с ЕАЭС в рублях в 2012-2015 гг. демонстрировала положительную динамику: внешнеторговый оборот по итогам 2015 г. увеличился на 18% к 2014 г., до 2,6 трлн рублей, при этом российский экспорт рос более быстрыми темпами – на 23% к 2014 г., до 1,7 трлн рублей.

В товарной структуре экспорта государств-членов ЕАЭС в третьи страны преобладают минеральные продукты (65,6% общего объема экспорта государств-членов ЕАЭС в третьи страны), металлы и изделия из них (9,7%), продукция химической промышленности (6,5%). Более 80% этих товаров продает на внешнем рынке Российская Федерация.

Наибольшую долю в импорте занимают машины, оборудование и транспортные средства (42,9%), продукция химической промышленности (18,2%), продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (14,1%). Около 80% объема закупок этих товаров за пределами ЕАЭС осуществляет Российская Федерация.

Вместе с тем в первом полугодии 2016 г. в странах Евразийского экономического союза отмечается положительная динамика отдельных макроэкономических показателей. Так, производство продукции сельского хозяйства в январе-июне увеличилось на 2,7%, грузооборот – на 1,2%, промышленное производство – на 0,1%.

Подобная ситуация, когда доля стран ЕАЭС в торговом обороте России составляет около 9%, а доля прочих стран – более 90%, может свидетельствовать о крайне низкой экономической интеграции между странами ЕАЭС. Но этому есть определенные причины:

1. Доля ВВП России в ЕАЭС составляет около 85%. Такой перевес в сторону России уже сам по себе говорит о невозможности существенной поддержки со стороны союзных экономик.

2. Экономики трех системообразующих стран (Беларуси, России и Казахстана) имеют очень близкую отраслевую структуру. Другими словами, в рамках ЕАЭС и Таможенного союза практически отсутствует разделение труда. Соответственно, ослаблен и интегративный эффект от объединения. Таким образом, в случае столкновения с какими-либо внешними проблемами, негативной внешнеэкономической конъюнктурой или целенаправленным разрушающим воздействием третьих стран все страны ЕАЭС оказываются в одинаково трудном положении. Такая ситуация резко снижает конкурентоспособность и выживаемость ЕАЭС на международной арене.





3. Союзные экономические структуры оказались слабы перед угрозой экономического спада. Так, весной 2015 г. Казахстану пришлось односторонне девальвировать свою национальную валюту, чтобы избежать дальнейшего спада в торговых отношениях с Россией. То есть спад в ключевой экономике потянул за собой остальные<sup>2</sup>.

Безусловно, при создании ТС, а затем и ЕАЭС предполагались совсем другие сценарии развития событий, не предусматривающие снижения темпов взаимной торговли между странами-участницами. Действительно, в первые годы функционирования объединения снятие таможенных барьеров вполне закономерно стало катализатором роста взаимной торговли внутри ТС. Ее объем увеличился в 2010 г. в сравнении с 2009 г. на 29,1% и составил \$47,1 млрд. При этом в 2010 г. наибольшими темпами прироста объемов экспорта в страны ТС были у Казахстана – 66,6%, у Белоруссии и России данные показатели составили 48,2 и 18,7% соответственно.

Рост объемов взаимной торговли внутри ТС продолжился вплоть до 2012 г., по итогам которого он составил 67,6 млрд долл. США, однако уже в 2013 г. стал наблюдаться спад. Наконец, 2014 г. стал для ТС откровенно провальным: объем взаимной торговли стран-участниц в абсолютном выражении по результатам 2014 г. снизился до 58,5 млрд долл. США, что на 4,6 млрд долл. ниже уровня 2011 г. При этом доля взаимной торговли в совокупной торговле стран-участниц ТС

снизилась с 12,7% в 2012 г. до 11,9% в 2014 г., что даже ниже уровня 2010 г.

Проблему снижения торгового оборота внутри ЕАЭС можно объяснить рядом причин. Во-первых, это глобальные макроэкономические причины, а именно сокращение объемов торговли во всем мире, а также резкое падение цен на энергоносители, поскольку большую часть торгового оборота между странами ЕАЭС, особенно со стороны России и Казахстана, составляют минеральные ресурсы. Во-вторых, достаточно активно стал проявляться конкурентный механизм на фоне падения рубля. Товары из остальных стран ЕАЭС эту конкуренцию часто не выдерживали, причем не только на российском рынке, но и на рынках других стран-участниц союза. Так, для Белоруссии такая ситуация оказалась особенно непривычной.

В настоящих условиях важно понять, что может простимулировать рост товарооборота внутри ЕАЭС с учетом сложившейся экономической ситуации. Безусловно, любая экономическая интеграция сопровождается различного рода проблемами и трудностями. Однако реализация любого глобального проекта, несущего изменения в сложившейся системе, требует времени и координации усилий со стороны государственных органов и представителей бизнеса. Необходимо усиление производственной кооперации, которая будет стимулировать как развитие экономики, так и рост объемов внутрифирменного торгового обмена. Кроме

этого, необходимо добиваться снижения барьеров торгового администрирования, особенно в области технического регулирования, а также ускоренной выработки единой или хотя бы согласованной торговой, промышленной и финансовой политики.

С учетом тенденций мировой глобализации, а также стратегических целей государственных политик членов объединения создание Таможенного союза и Евразийского экономического союза является важнейшим этапом экономической интеграции и оказывает непосредственное влияние на развитие национальных экономик входящих в его состав государств. По нашему мнению, каждому государству-члену ЕАЭС необходимо ориентировать национальные экономики на создание совместных предприятий-лидеров, формировать «полюса роста». В данном контексте конкуренция и эффективная взаимодополняемость экономик будет являться залогом успешного развития как интегрированной экономической системы целом, так и каждого государства в частности.

<sup>1</sup> Праневич А.А. Интеграционные объединения стран: проблемы и факторы конкурентной устойчивости в современной мировой экономике // Белорусский экономический журнал. 2016. № 1. С. 4.

<sup>2</sup> Выжитович М., Ершов П. Евразийская интеграция против импортозамещения: противоречия и возможности // Россия и евразийский мир: прошлое, настоящее, будущее: материалы Междунар. науч.-практ. конф., г. Новосибирск, 15 мая 2015 г. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2015. С. 177.

*Elena Sergeevna Permyakova, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences*

This article discusses the dynamics and structure of mutual trade of the participating countries of the Eurasian Economic Union, analyzes the main reasons for the decline in trade within the integrated group. Measures to stimulate the growth of trade within the EAEC, taking into account the current economic situation, as well as the most promising way of integration as a whole are suggested.

**Keywords:** economic integration, the Eurasian Economic Union, trade, foreign trade.





УДК 301

Оксана Евгеньевна Ноянзина, консультант департамента внутренней политики Администрации Алтайского края, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат социологических наук

Дарья Алексеевна Омельченко, доцент кафедры психологии коммуникаций и психотехнологий ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат социологических наук

Светлана Геннадьевна Максимова, заведующая кафедрой психологии коммуникаций и психотехнологий ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), доктор социологических наук, профессор

Авторы статьи на основе применения методики психосемантического эксперимента описывают существующие социальные установки и представления по отношению к этническим группам среди населения Алтайского края. Доказано, что в представлениях жителей края существуют стереотипизированные образы этнических «других», включающие такие характеристики, как самоидентификация, личное отношение, безопасность, социальное и экономическое положение, и обладающие как позитивными, так и негативными коннотациями. Так, этнические «другие» в представлениях жителей края ассоциируются с угрозами общественной и личной безопасности. Выявленные факторы возникновения чувства межэтнической неприязни свидетельствуют о необходимости учета данных социологических исследований в реализации государственной национальной политики в регионе.

**Ключевые слова:** национальная политика, мониторинг, межнациональные отношения, состояние межнациональных отношений, образ, психосемантические модели, образ «другого».

## ОБРАЗ ЭТНИЧЕСКОГО «ДРУГОГО» КАК ПРЕДМЕТ МОНИТОРИНГА СОСТОЯНИЯ СФЕРЫ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

### THE IMAGE OF THE ETHNIC 'OTHER' AS THE SUBJECT FOR MONITORING OF INTERETHNIC RELATIONS IN REALIZATION OF THE STATE NATIONAL POLICY IN THE ALTAI REGION

**Особенности этнической картины Алтайского края и реализации государственной национальной политики**

Государственная национальная политика Российской Федерации существ-

ственным образом трансформировалась в течение последних четырех лет, среди причин смены стратегических ориентиров – вектор и этнический характер миграционных процессов, актуальная ситуация в этнокультурной сфере, воз-

никновение новых угроз гражданской солидарности населения страны. Фундаментом и основным стимулом формирования новых политических подходов в регулировании межконфессиональных и межнациональных отношений





послужил Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2013 г. № 620 «Об обеспечении межнационального согласия», определивший основные направления модернизации деятельности органов государственной власти в целях гармонизации межнациональных отношений, укрепления единства многонационального народа России.

В регионах Российской Федерации также реализован комплекс мер, направленных на совершенствование работы органов государственной власти по предупреждению межнациональных конфликтов, включая создание эффективных механизмов их урегулирования, проведения системного мониторинга состояния межнациональных отношений.

Реализация государственной национальной политики требует учета специфики этнической картины региона, в связи с этим в рамках данной статьи целесообразно обратиться к ее описанию. Население Алтайского края оценивается в 2376,8 тыс. человек (26.04.2016 г.)<sup>1</sup>, оно представлено более 140 народностями, 20 религиозными традициями. Опираясь на данные Всероссийской переписи населения 2010 г., выделим 17 наиболее многочисленных национальностей, численность которых в крае превышает 1 тыс. человек, численность первых трех национальностей (русские, немцы, украинцы) превышает 10 тыс. человек. При этом русское население составляет 93,93% населения края, немцы – 2,13%, украинцы – 1,35%. В десятку наиболее многочисленных национальностей входят казахи (0,34%), армяне (0,32%), татары (0,29%), азербайджанцы (0,21%), белорусы (0,19%), цыгане (0,13%) и мордва (0,13%). В Алтайском крае проживают кумандинцы, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (1401 человек (2010 г.)).

В последнее десятилетие на федеральном уровне ведется работа по созданию новых подходов в реализации государственной национальной политики. В Алтайском крае в этот период приняты нормативные правовые документы, направленные на реализацию региональной национальной политики, развитие правовых основ взаимодействия органов исполнительной власти с национально-культурными общественными объединениями, а также иные нормативные правовые акты в отноше-

нии коренных малочисленных народов Севера и российского казачества.

Для содействия этнокультурному развитию народов, проживающих на территории Алтайского края, предусмотрены меры по развитию межнационального сотрудничества. В частности, такая работа проводится в рамках грантов Губернатора Алтайского края в сфере деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций, где в качестве приоритетного направления Губернатором Алтайского края утверждено и ежегодно сохраняется «Межнациональное сотрудничество», практикуется выделение субсидий на содействие проведению мероприятий в сфере укрепления гражданского единства и гармонизации межнациональных отношений, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим производство, распространение и тиражирование социально значимых проектов, ориентированных на укрепление единства российской нации, гармонизацию межнациональных отношений.

Для более тесной координации взаимодействия органов государственной власти и этнокультурных объединений при Администрации края с 2010 г. работает Совет по вопросам реализации государственной национальной политики Алтайского края, в котором представлены лидеры национальных общественных организаций.

Вместе с тем данные социологического мониторинга состояния межнациональных отношений в Алтайском крае свидетельствуют об увеличении доли граждан, указывающих на негативную динамику состояния межнациональных отношений (с 26,9% в 2015 г. до 32,9% в 2016 г.)<sup>2</sup>. Данная ситуация стала следствием общероссийских тенденций, объективно связанных с обострением межэтнических противоречий, ослаблением роли традиционных институтов и механизмов социализации, повышением внимания средств массовой информации к национальному аспекту деструктивных общественных явлений и процессов, ростом мигрантофобии, быстрым изменением устоявшейся на протяжении столетий этнической палитры, усилением роли религиозного фактора миграционных процессов, попытками политизации национального вопроса.

Эти процессы ставят новые задачи в сфере государственной национальной политики, обуславливают необходимость систематизации работы, усиления коммуникационных связей между общественными институтами, мониторинга состояния межнациональных и межконфессиональных отношений, выявления факторов конфликтности в данных сферах.

Современная государственная национальная политика может быть отнесена не только к практическим, но и теоретическим проблемам научного сообщества. В этом смысле национальная политика предстает в качестве сложного явления, имеющего относительную самостоятельность (как система мер, осуществляемых государством). В связи с этим актуальным представляется научный поиск оптимального решения задачи, поставленной в Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2013 г. № 620 «Об обеспечении межнационального согласия», по проведению мониторинга состояния межнациональных отношений.

Отметим, что данная задача решается созданным в 2015 г. Федеральным агентством по делам национальностей в рамках функционирования инновационной электронной самообучаемой платформы системы мониторинга, наполнение которой осуществляется посредством интеграции с базами данных федеральных органов власти, социологических и этнологических мониторингов и мониторинга СМИ, социальных сетей, блогосферы и иного информационного контента, поиск которого программа осуществляет самостоятельно.

Основная идея создания системы мониторинга – формирование действенного инструмента, который на основе диверсифицированных источников информации позволяет достоверно оценить уровень напряженности в межнациональных и межконфессиональных отношениях в разрезе поселений, позиционировать важные объекты сферы и выявить арсенал средств реагирования.

Цель работы – рассмотреть потенциал использования данных социологического мониторинга состояния межнациональных отношений в определении направлений реализации государственной национальной политики в регионе.

#### Методы исследования

В 2016 г. в рамках исследования, поддержанного грантом РФФИ «Ма-





тематико-статистический анализ конструирования ментальных репрезентаций «образа другого» (проект № 14-06-00196), а также очередного раунда социологического мониторинга состояния межнациональных отношений, в Алтайском крае реализован ряд исследований, результаты которых могут быть использованы в целях оптимизации государственной национальной политики.

Частью исследований стало изучение образов «другого», отражающих существующие социальные установки и представления по отношению к этническим группам и категориям граждан, определяющих идентификационные процессы. Это потребовало обращения к теориям, позволяющим описать процессы формирования и содержание существующих в индивидуальном и общественном сознании ментальных репрезентаций социальных явлений и объектов. Релевантным целям и задачам исследования оказался семантический подход, в рамках которого личность рассматривается как носитель сложной картины мира, которая включает представления о внешних объектах и явлениях<sup>3</sup>. Психосемантические модели, изначально применявшиеся для описания внутренней картины мира субъекта, получили широкое распространение для исследований картин мира «обобщенного» субъекта (общественного сознания), в частности, для изучения социальных идей и связанных с ними социальных установок и поведенческих стереотипов<sup>4</sup>. Психосемантический эксперимент, направленный на изучение существующих в сознании населения России ментальных репрезентаций «образа другого», основывался на общей методологии экспериментальной психосемантики (Петренко, 1983, 1988; Шмелев, 1983; Францелла, Баннистер, 1987).

Методом исследования и одновременно формой модельного представления категориальных структур сознания являлось построение семантических пространств. Координатными осями семантического пространства выступали основания категоризации, актуализируемые в рамках искусственно построенной речемыслительной деятельности (семантического эксперимента) в определенной содержательной предметной области и выделяемые с помощью методов многомерной статистики (факторного анализа).

Содержание выделяемых факторов – оснований категоризации отражало формы обобщений, используемых субъектом в той или иной предметной области, присущие ему «личностные конструкты» – совокупность взаимосвязанных высокоррелирующих признаков, образующих личностный познавательный эталон<sup>5</sup>. На базе модифицированных техник семантического дифференциала и репертуарных решеток был составлен опросник, включающий десять объектов для оценивания (ролевых позиций в терминологии Дж. Келли) для анализа образов «другого» с позиций исследования национальной идентичности.

Обоснованием для выделения именно таких ролевых позиций выступали: объективно существующая структура национального состава населения Российской Федерации; исторические особенности, актуальное состояние межэтнических и межкультурных взаимодействий между народами, проживающими на территории России, изменения в этнокультурном ландшафте, обусловленные влиянием глобализации; организационные возможности исследования, обуславливающие ограничение количества ролей и дескрипторов для обеспечения полноты заполнения опросников и достоверности полученных данных.

Были выделены следующие роли с позиций этнической идентичности: «Русские», «Европейцы», «Азиаты», «Славяне», «Народы Кавказа», «Народы Средней Азии (казахи, узбеки, таджики и т.д.)», «Малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока», «Мигранты», «Народ, дружественный моему народу», «Народ, враждебный моему народу».

Для оценки этнических ролей был разработан набор дескрипторов, представляющих 22 биполярные 7-балльные шкалы (от -3 до 3 баллов), описывающие эмоционально-оценочные характеристики образа, особенности менталитета, характеристики национальной культуры, поведенческие характеристики межэтнических и межкультурных взаимодействий, особенности социального восприятия образов с позиции самоидентификации респондента.

Обработка и анализ данных проводились в несколько этапов. На первом этапе исследования на основе анализа средних значений, их выраженности относительно среднего по шкале были

составлены их общие профили ролевых позиций. Для удобства обработки и устранения возможных проблем статистического анализа, связанных с отрицательными значениями, данные были предварительно перекодированы в семибалльную шкалу (от 1 до 7 баллов). Кроме того, проведена инверсия некоторых шкал, которые для избегания эффекта рутинности были «перевернуты» при опросе.

На следующем этапе на основе усредненных значений исследовались латентные факторы, обуславливающие восприятие ролевых позиций представителями различных возрастных и национальных групп. При агрегировании в качестве группирующей переменной на общей выборке использовалась переменная ролевых позиций, на отдельных подвыборках использовалась переменная «национальность» (категориальная переменная, включающая два уровня – «русские» и «другие национальности») для анализа различий по национальности респондентов.

С помощью метода главных компонент и варимакс-вращения проводился факторный анализ, значения факторов были сохранены как отдельные переменные по методу регрессии. На следующем этапе на основе выделенных факторов и проекции элементов были построены семантические пространства, описана специфика социальных установок и представлений национальных групп. Для статистической обработки и визуализации результатов применялась программы IBMSPSS, MSExcel статистическое программное обеспечение R.

В Алтайском крае в исследовании приняло участие 212 респондентов, из которых 46,2% мужчин и 53,8% женщины, что отражало пропорции населения, существующие в генеральной совокупности. Возраст респондентов, в соответствии с дизайном выборочной совокупности, варьировал от 15 до 75 лет, средний возраст составил 41,9 года, стандартная ошибка среднего – 1,14. В ходе анализа национальной идентификации респондентов выявилось, что 86,3% идентифицировали себя с русскими, 2,4% отказались отмечать свою национальность, оставшиеся 11,3% выбрали другие национальности, в том числе 9,9% – армянскую, по 0,5% – немецкую, украинскую и аварскую. Доля русских в исследовании была ниже, чем выявленная, например, в ходе Всерос-





сийской переписи населения 2010 г. (94%), однако данное смещение было необходимо для проведения сравнительного анализа по национальному признаку и набора достаточно многочисленной группы иноэтничных респондентов.

#### Обсуждение результатов

Профили ролевых позиций оценивались путем анализа вариабельности средних значений по шкалам дескрипторов. Крайние высокие или низкие значения указывали на значимость дескриптора для восприятия той или иной позиции и маркировали положительный или отрицательный полюс шкалы, что позволяло при описании использовать соответствующие характеристики.

Например, средние значения для ролевой позиции «Русские» варьировали от 4,04 до 6,34 балла, что свидетельствовало о том, что респонденты практически не использовали для описания отрицательные полюса, а значит, проявляли в ответах на вопросы крайне субъективное и идеалистическое отношение к данной этнической роле. Наиболее выраженными характеристиками являлись (в таблице 1 отмечены зеленым цветом): «свой» (6,34), «близкий» (6,13), «похожий на меня» (6,09), «вызывает симпатию, уважение» (6,06), «смелый» (5,71), «дружественный» (5,58), «миролюбивый» (5,57), наименее выраженными (красный цвет в таблице) – «наивный, доверчивый» (4,23), «эмоциональный, импульсивный» (4,03), «ответственный, дисциплинированный» (4,26), «богатый» (4,08), «находится выше меня на социальной лестнице» (4,04). Таким образом, в сознании респондентов типичный образ «русских» ассоциировался со сдержанностью, нехваткой ответственности и дисциплины, финансовыми проблемами и невысоким социальным положением. Одновременно с этим «русские» воспринимались как смелые и отважные люди, доброжелательно относящиеся к другим людям, стремящиеся к сохранению мира.

Образ «Европейца» маркировался как однозначно «чужой» (2,75), «не похожий на меня» (3,06), «далекый» (2,64), «хитрый и расчетливый» (3,16), «практичный, рациональный» (2,81), «индивидуалист, ставит свои интересы выше общественных» (3,38), «стремится к превосходству, исключительности» (3,5). Одновременно

с этим европейцы воспринимались как достаточно богатые (4,99), свободные (5,06), сторонники прогресса и инноваций (5,14), ответственные и дисциплинированные (5,25), образованные и культурно развитые (5,48). В целом образ жителя Европы воспринимался как достаточно привлекательный, но несовместимый с характером и менталитетом большинства респондентов.

Ролевая позиция «Азиаты», так же как и «Европейцы», воспринималась как чужая (2,75), непохожая (1,92) и далекая (2,08). В качестве положительных характеристик были отмечены: ответственность и дисциплинированность (4,68), смелость (4,65). В целом данная позиция не вызывала положительных эмоций и не представляла достаточной привлекательности для самоидентификации, что хорошо иллюстрировалось оценками по дескриптору «не вызывает зависти», получившему максимальные средние значения – 5,4 балла.

Одной из наиболее позитивно воспринимаемых позиций являлась роль «Славяне», которая в целом была оценена сходно с позицией «Русских». Выраженными характеристиками являлись: «свой» (5,74), «похожий на меня» (5,73), «близкий» (5,63), «вызывает симпатию и уважение» (5,43), «смелый» (5,38), «образованный и культурно развитый» (5,27); наименьшие значения были выявлены по дескрипторам: «наивный, доверчивый» (4,0), «эмоциональный, импульсивный» (3,75), «ответственный, дисциплинированный» (4,33), «богатый» (4,07), «находится выше меня по социальной лестнице» (3,92). Таким образом, ключевыми составляющими образа «Славян» являлись особенности менталитета и социального положения, проявляющиеся в отваге и открытости характера, сдержанности, способности к критичному мышлению, наличии смекалки, житейской хитрости, которые, несмотря на нехватку выдержки и дисциплины, невысокий социальный статус и материальное положение, обладали большой притягательностью и способствовали самоидентификации респондентов с данным образом.

Ролевая позиция «Народов Кавказа» являлась одной из наиболее противоречиво и эмоционально оцениваемых из всех объектов оценивания. Ключевыми характеристиками для нее выступали: «чужой» (2,83), «далекый» (2,72), «не похожий на меня»

(2,50), «агрессивный, воинственный» (2,82), «придерживается консервативных взглядов, позиций» (2,72), «проявляет нетерпимость по отношению к людям с иной жизненной позицией, образом мышления» (2,64), «стремится к превосходству, исключительности» (2,80), «смелый» (5,59), «не вызывает зависти» (5,22), «свободный» (4,94), «эмоциональный, импульсивный» (5,0). Выраженность средних значений ниже уровня среднего по шкале позволяла использовать для описания характеристику отрицательного полюса по шкале. Совокупность описательных характеристик придавала образу жителей Кавказа черты независимости и смелости, внутренней свободы, которые в сочетании с высокой эмоциональностью и неприятием чужого мнения соответствовали типичному стереотипному образу «горцев», вызывающих, с одной стороны, уважение, с другой – страх и неприятие.

Ролевая позиция «Народ Средней Азии» получила оценки, схожие с народами Кавказа, по дескрипторам «свойскости» (2,36), «похожести» (2,02), «дальности-близости» (2,31) и «консервативности» (2,94). Однако в отличие от предыдущей позиции, эти характеристики сочетались с дружелюбностью и миролюбием (средние по соответствующим дескрипторам 4,27-4,59), а также смелостью (4,37). Учитывая, что наивысшие оценки были даны по дескриптору «не вызывает зависти» – 5,41, эта ролевая позиция не являлась привлекательной для идентификации, не воспринималась как родственная, близкая.

Малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока воспринимались, прежде всего, как миролюбивые и безопасные (5,4), вызывающие симпатию и уважение (5,31), смелые (5,37), практичные и рациональные (3,62), хоть и не вызывающие зависти (5,21) по причине ассоциации с бедностью (3,76) и невысоким социальным статусом (3,62), наивностью и доверчивостью (4,04). Учитывая оценки по дескрипторам, связанным с идентификацией (близкий – далекий, похожий – непохожий, свой – чужой), данная позиция воспринималась хоть и взаимосвязанной и достаточно близкой к «Русским», но все же ошутимо «другой». Коренные малочисленные народы, населяющие отдаленные от Центра территории, обладающие самобытной,





отличной от русской культуры, воспринимались как часть единого народа России, заслуживающего симпатии и уважения, но в то же время четко отличимые от его ядерной части.

В условиях крайне напряженной ситуации с нелегальной миграцией и усилением миграционных потоков во всем мире крайне важно отслеживать особенности восприятия мигрантов обычными гражданами территорий в силу географического, экономического или политического положения, являющихся центром притяжения для иностранного контингента работников. Для Алтайского края проблема миграции является актуальной, как и для любого приграничного региона России.

Образ мигранта в свете результатов проведенного исследования обладал характеристиками «чуждости» (чужой, не похожий на меня, далекий, средние баллы по соответствующим дескрипторам составили 2,33-2,51 балла), воспринимался как «бедный» (2,87), обладающий невысоким социальным статусом (3,27) и однозначно не вызывающий зависти (5,49). В то же время мигранты оценивались как достаточно смелые (4,45) и дружелюбные (4,21). Таким образом, отношение к мигрантам было достаточно доброжелательное, ассоциируемое с чувством собственного превосходства, жалости и сочувствия. Примечательно, что данная категория не представляла, по мнению респондентов, серьезной опасности, поскольку в целом воспринималась как группа с консервативными взглядами, не обладающая высоким уровнем образованности и культуры, в значительной степени несвободная, то есть зависимая от принимающего сообщества.

Таким образом, анализ общих профилей позволял заключить, что существовал константный набор конструктов, «работающих» для всех элементов оценивания и включающий оценку таких характеристик, как самоидентификация, личное отношение, безопасность, социальное и экономическое положение.

В ходе анализа корреляционных взаимосвязей между ролевыми позициями на транспонированных данных было выявлено, какие из них воспринимаются сходным образом в свете смысла, закладываемого определенным набором дескрипторов.

Так, позиция «Русские» оказалась сильно и статистически значимо взаи-

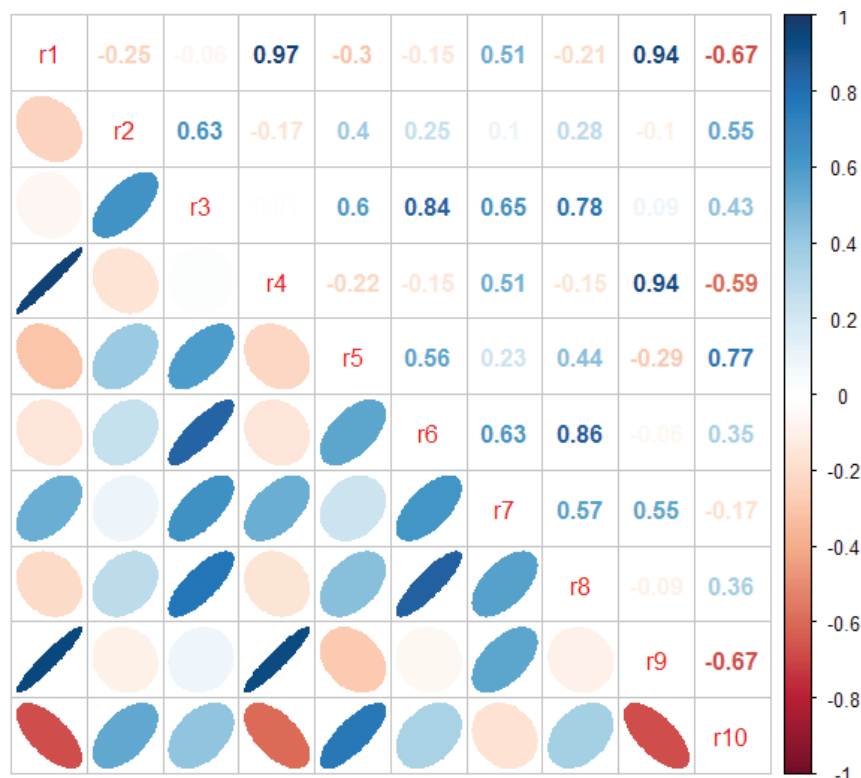


Рис. 1. Корреляционные взаимосвязи между ролевыми позициями, общая выборка.

мосвязана с позициями «Славяне» ( $r = 0,97$ ) и «Народ, дружелюбный моему народу» ( $r = 0,94$ ). Все указанные позиции отрицательно коррелировали с позицией «Народ, враждебный моему народу».

Ролевая позиция «Европейцев» положительно коррелировала с позицией «Азиаты» ( $r = 0,63$ ) и «Народ, враждебный моему народу» ( $r = 0,55$ ).

Ролевая позиция «Азиаты», кроме уже упомянутой корреляции с «Европейцами», имела большую взаимосвязь с позициями «Народы Средней Азии» ( $r = 0,84$ ) и «Мигрантами» ( $r = 0,78$ ), а также с позициями «Малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего востока» ( $r = 0,65$ ) и «Народами Кавказа» ( $0,60$ ).

Позиция «Народы Кавказа» в большей степени оказалась взаимосвязана с «Народом, враждебным моему народу» ( $r = 0,77$ ) и «Народами Средней Азии» ( $r = 0,56$ ), которые, в свою очередь, ассоциировались с «Мигрантами» ( $r = 0,86$ ), а также с «Малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего востока» ( $r = 0,63$ ) (рис. 1).

Условные обозначения: r1 – Русские, r2 – Европейцы, r3 – Азиаты, r4 – Славяне, r5 – Народы Кавказа, r6 – Народы Средней Азии, r7 – Малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего восто-

ка, r8 – Мигранты, r9 – Народ, дружелюбный моему народу, r10 – Народ, враждебный моему народу.

В результате факторного анализа, проведенного на общей выборке агрегированных данных, было выделено три значимых фактора, описывающих 56,6%, 27,7% и 10,4% дисперсии переменных (в совокупности 94,7%), включенных в модель.

В первый фактор ( $\lambda = 12,5$ ) с высокими положительными нагрузками ( $\alpha > 0,8$ ) вошли переменные, описывающие особенности национального характера (дружелюбный, доверчивый, отзывчивый, честный и порядочный, стремится к равенству и равноправию, спокойно относится к другим точкам зрения, трудолюбивый), эмоциональной реакции (вызывает симпатию и уважение) и самоидентификации (свой, близкий, похожий), что позволяло охарактеризовать этот фактор в целом как фактор общей оценки, детерминирующей положительное или отрицательное восприятие этнических позиций.

Смысл второго фактора ( $\lambda = 6,1$ ) задавался дескрипторами, имеющими максимальные нагрузки в диапазоне 0,6-0,9 и описывающими социально-экономическое положение (богатый, находится высоко на социальной лестнице), культурный уровень (образован-





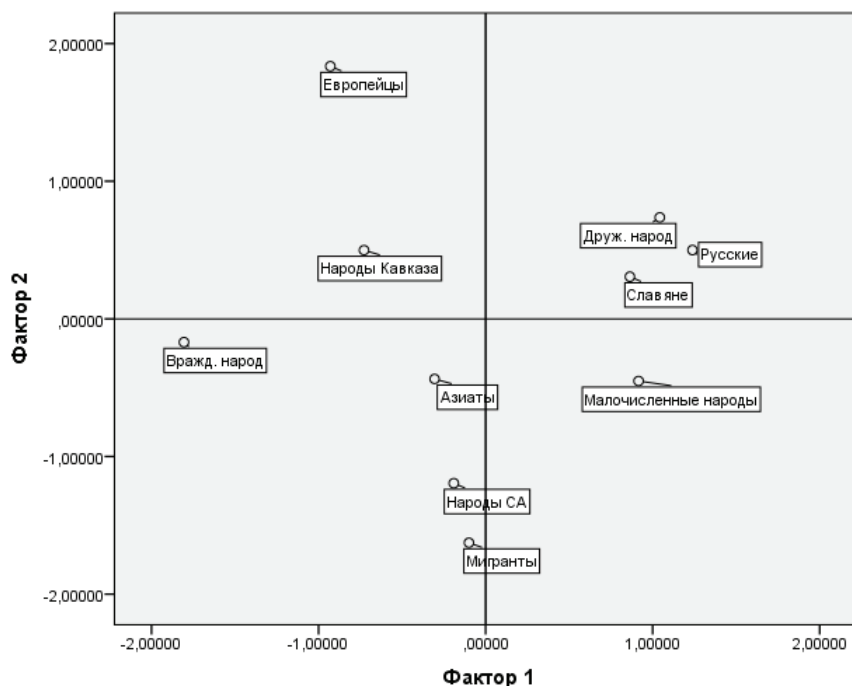


Рис. 2. Семантическое пространство ролевых позиций, общая выборка

ный, культурно развитый), тип мышления и поведения (сторонник прогресса, инноваций, дисциплинированный). Отрицательный полюс фактора задавался переменной «не вызывает зависти». Данный фактор, условно говоря, являлся фактором «социально-экономического прогресса и культурного развития», на одном полюсе которого располагались дескрипторы, ассоциируемые с благосостоянием и высоким уровнем развития технологий, образования и культуры, вызывающих восхищение и зависть, тогда как другой полюс отражал противоположные тенденции – консерватизм, сопряженный со слабой дисциплиной и организованностью, низкий уровень образования и культуры, бедность.

Положительный полюс третьего фактора ( $\lambda = 2,3$ ) описывался такими характеристиками, как толерантность, ответственность и дисциплинированность, поддержка прогресса и инноваций, сочетающимися с практичностью и рациональностью, осторожностью. Отрицательный полюс был задан противоположными по смыслу параметрами – чрезмерной эмоциональностью и импульсивностью, консерватизмом, отсутствием дисциплины. В целом, данный фактор раскрывал особенности современных западных или традиционных восточных цивилизационных культур и соответствующих типов ментальности (рациональной запад-

ной и преимущественно интуитивной и эмоциональной восточной).

Семантическое пространство, построенное по координатам факторных значений для ролевых позиций по двум первым факторам, представлено на рисунке 2. Геометрическая конфигурация (расположение) ролевых позиций позволяла оценить сходство восприятия этнических групп в свете представлений и смысла, задаваемого главными факторами – фактором «оценки» и фактором социально-экономического и культурного развития.

Так, в зоне положительных значений по обоим факторам располагались ролевые позиции «Русские», «Славяне» и «Народ, дружественный моему народу», которые воспринимались как соответствующие идеалу национально-го характера и поведения, соответствовали критериям положительной идентификации. Позиции «Европейцев» и «Народов Кавказа» обладали выраженными характеристиками по второму фактору, то есть оценивались как обладающие значительным уровнем благосостояния (максимальным для жителей Европы) и культурного развития, однако не соответствующим образу идеального народа, отношения с которым основаны на дружбе и уважении, с которым хочется связать свою этническую идентичность.

Ролевая позиция «Малочисленных народов...» располагалась в зоне поло-

жительных значений по первому фактору, то есть оценивалась в целом положительно и ассоциировалась с типичными для русского народа чертами характера: порядочностью, отзывчивостью, радушием и др. В то же время по второму фактору эта роль находилась в зоне отрицательных значений, что позволяло ее описывать как ущемленную в социальном и экономическом отношении, зависимую, далекую от прогресса и инноваций, не вызывающую зависти.

В наименее выгодном с точки зрения социального восприятия положении находились «Мигранты», «Народы Средней Азии», «Азиаты» и «Народ, враждебный моему народу», факторные значения по которым были отрицательными по обоим факторам. В то же время нельзя утверждать, что все они воспринимались одинаково негативно. Так, мигранты и представители народов Средней Азии оценивались как не обладающие образованностью и культурой, консервативные и бедные, но по оси эмоционально-оценочного компонента находились на грани между «своими» и «чужими», «плохими» и «хорошими». Образы «Азиатов» и «Народа, враждебного моему народу», напротив, характеризовались как финансово и технологически более благополучные, но не совпадающие по ментальности и образу мышления с позициями, по которым идентификация была максимальной.

Сравнение по группам национальностей выявило существенное расхождение в восприятии этнических ролей, что проявилось как в наполненности факторов конструктами (дескрипторами), так и в конфигурации ролевых позиций в семантическом пространстве.

Так, в группе русских респондентов генеральная оппозиция «свой – чужой», лежащая в основе этнической идентификации и самоопределения, составляла не только основу первого, оценочного фактора, но и определяла часть смысла, закладываемого во втором факторе. Вследствие этого в семантическом пространстве часть позиций перемещалась в сторону более высоких значений по второму фактору. В частности, позиция «Народа, враждебного моему народу» получила характеристики более благополучной и образованной, тогда как в других группах она была однозначно локализована в зоне отрицательных значений. Таким образом, образ «врага», несмотря на одно-



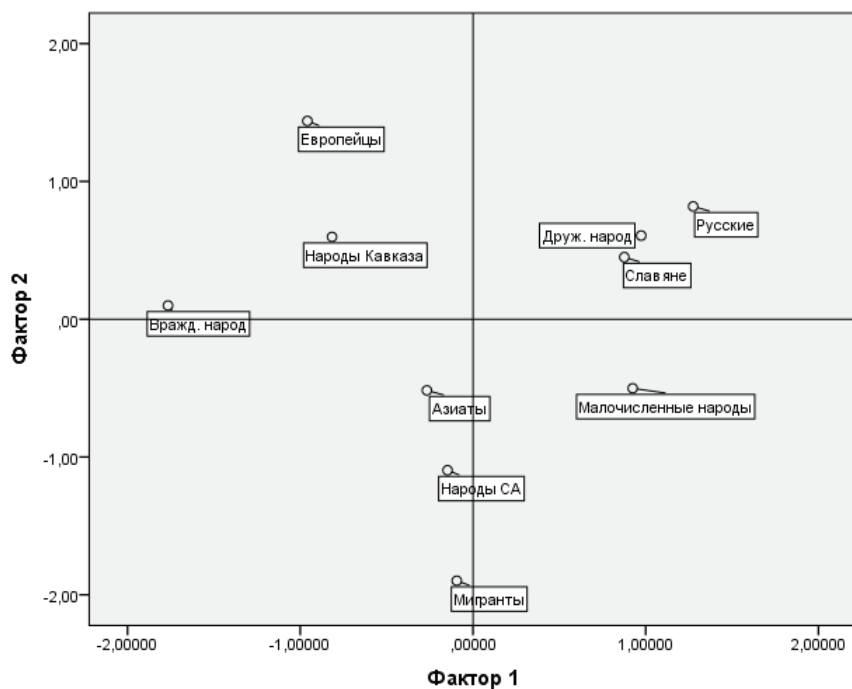


Рис. 3. Семантическое пространство ролевых позиций, группа респондентов с русской идентичностью

начное противопоставление по идентификационным признакам в сознании русских респондентов, представлялся не просто «плохим» по любым показателям, но, напротив, обладал некоторыми достоинствами и преимуществами, придающими ему статус «достойного» и достаточно сильного врага (рис. 3).

Резкий контраст по сравнению с русскими респондентами представляла факторная структура и семантическое пространство, построенные на выборке респондентов со смешанной и нерусской идентичностью. Содержание выделенных факторов отличалось смещением смысла, создаваемое «вмешательством» оценочных дескрипторов. Так, характеристики целеустремленности и трудолюбия, честности и порядочности, симпатии и уважения, вносящие значительный вклад в первый фактор, проявлялись также во втором факторе, придавая ему личную обусловленность. Дескрипторы эмоциональности, импульсивности и противопоставленные им сдержанность и хладнокровие в других группах, составляющие основу третьего фактора, в группе с иноэтничной идентичностью определяли сущность основного идентификационного фактора.

Таким образом, семантическое пространство отражало принципиально иную конфигурацию ролевых позиций.

Позиция «Народов Кавказа» соседствовала с «Народом, дружественным моему народу», «Славяне» и «Русские» переместились в зону отрицательных значений по второму фактору и стали восприниматься сходно с позицией «Малочисленных народов...». «Народ, враждебный моему народу» ассоциировался с представителями азиатских национальностей, тогда как «Европейцы» выступали в качестве эталона по уровню обеспеченности и образованности, вызывающие зависть, но не идентифицировались ни с одной другой ролевой позицией. Одним из существенных изменений являлось перемещение позиции «Мигранты» зону положительных значений по первому фактору, что соответствовало большей идентификации респондентов с данной социальной группой (рис. 4).

Полученные в рамках психосемантического исследования данные коррелируют с результатами массового опроса населения, проведенного с целью изучения особенностей формирования гражданской идентичности и особенностей межэтнических отношений на территории Алтайского края в январе-марте 2016 г. (n = 1200 респондентов, при дальнейшей чистке информации в анализ включены результаты по 1198).

Так, нами анализировались чувства, которые испытывает население Алтай-

ского края к представителям других национальностей: определенно положительные и скорее положительные испытывает 18,4 и 22,5% соответственно; нейтральные чувства испытывает большинство – 50,3% населения Алтайского края; скорее негативные и определенно негативные – 6,3 и 0,6% населения соответственно. В том числе диагностировалась выраженность чувств наибольшей симпатии и чувств раздражения и неприязни, которые возникают у населения Алтайского края по отношению к различным национальностям. Оценка проводилась на основе анализа взаимообусловленности двух противоположных категорий симпатии-антипатии при восприятии различных национальностей.

Выявлено, что наибольшую симпатию вызывают следующие народы (перечисление в направлении от максимальной симпатии к минимальной): «Русские», «Славяне», «Европейцы», «Малочисленные народы Сибири и Дальнего Востока», «Народы Кавказа», «Азиаты», «Народы Средней Азии (таджики, узбеки, казахи и т.д.)». Также отметим, что 37,5% населения Алтайского края ответили, что ко всем национальностям относятся одинаково.

И, соответственно, те национальности, которые вызывают максимальную антипатию (раздражение, неприязнь), представлены тем же списком, только в обратном порядке, а именно: «Народы Средней Азии (таджики, узбеки, казахи)», «Народы Кавказа», «Азиаты», «Европейцы», «Малочисленные народы Сибири и Дальнего Востока», «Славяне». Кроме того, 55,8% населения Алтайского края отметили, что таких народов, к которым испытывают неприязнь, нет.

Дальнейший анализ касался причин того, что представители некоторых наций и народов вызывают раздражение, неприязнь. В результате исследования названы основные причины, т.е. то, с чем это в большей степени связано, а именно: 53,2% населения говорят о том, что эти люди ведут себя развязно, не соблюдают обычаи нашей страны; 41,4% населения опасаются их в связи с угрозой терроризма; 40,1% – враждебно относятся к русским; 33,7% – что эти люди, как правило, не обладают элементарной культурой и не умеют себя вести; 28,6% – эти люди занимаются преступной деятельностью; 24,3% населения просто не нравятся их внешность, манера пове-





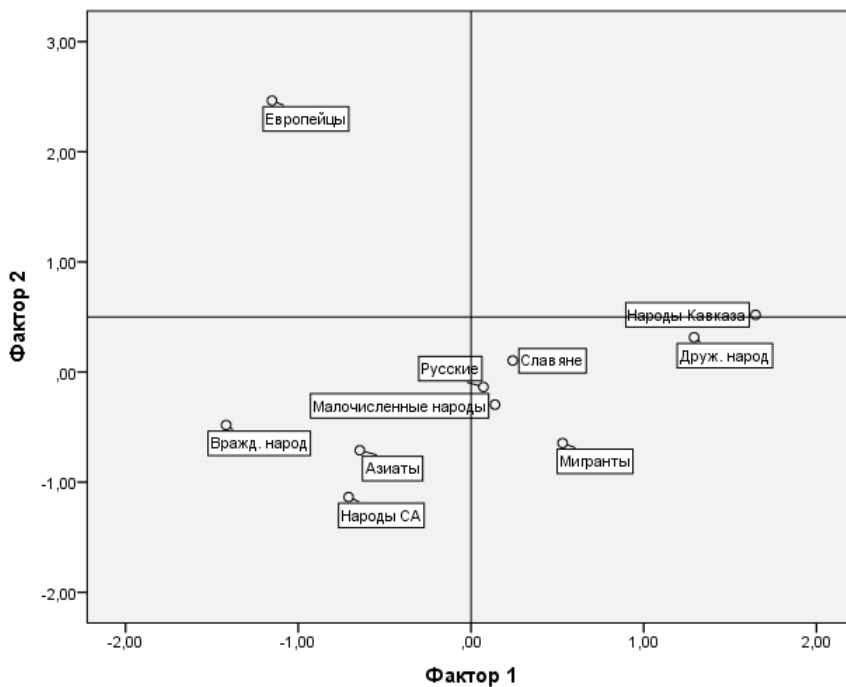


Рис. 4. Семантическое пространство ролевых позиций, группа респондентов с нерусской или смешанной идентичностью

дения, черты характера; 21,6% респондентов думают, что они отнимают рабочие места у местного населения; 16,7% респондентов не нравится то, что они контролируют определенные сферы бизнеса; а 14,0% респондентов отмечают, что они вызывают неприязнь, так как не хотят учить русский язык.

Таким образом, результаты исследования доказывают, что в представлениях жителей Алтайского края существуют стереотипизированные образы этнических «других», включающие такие характеристики, как самоидентификация, личное отношение, безопасность, социальное и экономическое положение, и обладающие как позитивными, так и негативными коннотациями. Социально-экономические компоненты

образа этнического «другого», выявленная дифференциация конфигураций семантических пространств в отношении близости «дружественным» и «недружественным» этническим «другим» для представителей национальных меньшинств и этнического большинства в Алтайском крае, а также выявленные факторы возникновения чувства межэтнической неприязни свидетельствуют о необходимости учета данных социологических исследования в реализации государственной национальной политики в регионе. Так, этнические «другие» в представлениях жителей края ассоциируются с угрозами общественной и личной безопасности, что обуславливает разработку системы профилактических мер не только

по укреплению единства российской нации, но сохранению этнокультурного разнообразия, популяризации традиций и обычаев народов, проживающие на территории края.

Естественно, распространенность негативных образов иноэтничных сограждан не может не оказывать деструктивного влияния на состояние межнациональных отношений. Мигранты, замещающие коренное население, с низким уровнем образования, знания русского языка, общероссийских социально-культурных ценностей и правил общественного поведения порождают мигрантофобию. В свою очередь мигрантофобия приводит к обострению этнического экстремизма, негативным тенденциям в социально-культурной сфере, росту националистических настроений в обществе.

<sup>1</sup> Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю [Электронный ресурс]. URL: akstat.gks.ru (дата обращения 01.10.2016).

<sup>2</sup> Мониторинг состояния межнациональных отношений в Алтайском крае / под общ. ред. С.Г. Максимовой. Барнаул: Изд-во ООО «Типография Триада», 2015. 100 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.asu.ru/science/patent/enterprise/region/altai/publications> (дата обращения 01.10.2016).

<sup>3</sup> Артемьева Е.Ю. Психология субъективной семантики. М.: Изд-во МГУ. 1980. 128 с.; Петренко В.Ф. Основы психосемантики. М.; СПб.: Питер. 2005. 480 с.; Шмелев А.Г. Введение в экспериментальную психосемантику: теоретико-методологические основания и психодиагностические возможности. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. 158 с.

<sup>4</sup> Митина О.В., Петренко В.Ф. Россиянки и американки: стереотипы поведения (психосемантический анализ) // Социологические исследования. 2001. № 8. С. 70–81.

<sup>5</sup> Там же.

*Oksana Evgenievna Noyanzina, consultant of the Internal Policy Department of the Administration of Altai Krai, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Sociological Sciences*

*Daria Alekseevna Omelchenko, Associate Professor of the Department of Psychology of Communications and Psychotechnologies of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Sociological Sciences*

*Svetlana Gennadjevna Maximova, Head of the Department of Psychology of Communications and Psychotechnologies of Altai State University (Barnaul, Russia), Doctor of Sociological Sciences, Professor*

Basing on the results of the application of the psychosemantic method, the authors describe the existing social attitudes and images relating to ethnic groups among population of the Altai region. It is proved that inhabitants of the region have stereotyped images of ethnic «others», including such characteristics as self-identity, personal relationships, safety, social and economic situation, and having both positive and negative connotations. So, ethnic «others» are associated by residents of the region with a threat to public and personal security. The revealed factors of the sense of interethnic antipathy highlight the need to consider the sociological data in the realization of the state national policy in the region.

**Keywords:** national policy, monitoring, interethnic relations, state of interethnic relations, image, psychosemantic models, image of the «other».





УДК 32.019.5

Сергей Анатольевич Усольтцев, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат исторических наук

В статье устанавливается связь патриотизма и этатизма как актуальных элементов современной российской политической культуры. На основании исследования общественного мнения, проведенного среди студентов г. Барнаула, выясняется популярность государственных концепций. Установлено, что молодежь благосклонно воспринимает этатистские идеи, в том числе праворадикальные и ультраконсервативные.

Ключевые слова: этатизм, патриотизм, консерватизм, патернализм, идеология, политическая культура.

## ЭТАТИЗМ И ПАТРИОТИЗМ В ИНФОРМАЦИОННОМ ПРОСТРАНСТВЕ СОЦИАЛЬНЫХ СЕТЕЙ

### STATISM AND PATRIOTISM IN THE INFORMATION SPACE OF SOCIAL NETWORKS

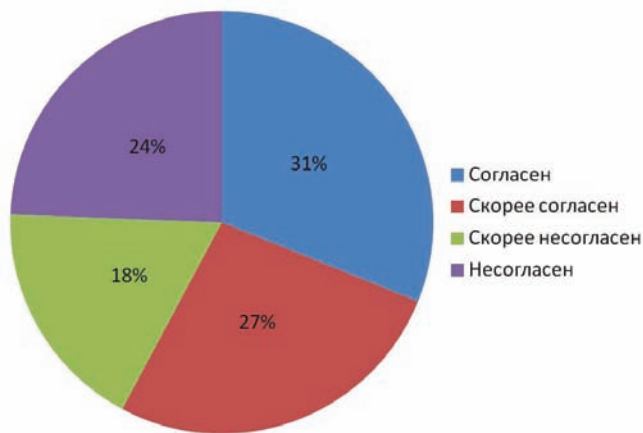
Изучение контента социальных сетей и происходящих там коммуникативных процессов позволяет получить новый актуальный эмпирический материал для политологических и культурологических исследований, в частности, исследований идей, образов, культурных концептов. В свете событий последних лет нам показалось полезным понаблюдать процесс роста доверия к государству и попытаться ответить на вопрос, не ведет ли рост патриотических настроений к укреплению этатизма в политическом сознании молодежи.

Этатизм понимается обычно как комплекс взглядов, придающий государству значение системообразующего начала общественной системы. Французское слово «этатизм» имеет довольно близкий эквивалент в русском языке – «государственничество». И если это громоздкое слово практически не употребляется, то «государственник» может считаться вполне рабочим компонентом нашего политического дискурса. Этатизм в нашей стране теснейшим образом сплетается с патриотизмом и с идеей Великой России<sup>1</sup>. Как отметила в 2006 г. спичрайтер Президента РФ Д.Р. Полльева на открытии конферен-

ции «Русская политическая культура и формирование политических культур стран Евразии», в русской политической мысли можно выделить три составляющие: этатизм, романтизм и когнитивизм<sup>2</sup>. Трудно согласиться с Джахан Реджеповной относительно когнитивизма, но этатизм и романтизм, или романтический этатизм – это ментальная система, присущая российской политической культуре в широкой исторической перспективе.

Апеллируя к историческому опыту, С.В. Ивлев отмечает, что политическая культура России воспитывалась в восточных традициях, воспринимала «культурный код» Византии и Монгольской империи. Это привело к формированию таких устойчивых признаков российской политической культуры, как унифицированность политического поведения и жест-

кий государственный контроль<sup>3</sup>. Разговоры про Византию и Золотую орду, определившие вектор развития России, превратились сегодня в окологисторических кругах в своеобразный штамп. Основное здание российской государственности все же было возведено в XVIII-XIX вв., тогда же и формируется государственническая политическая культура, основанная на консервативной политической мысли. Патриотизм с XIX в. все более ассоциируется не с либеральной, даже государственнической, мыслью,



Распределение ответов опрошенных респондентов





а с консервативным пониманием патерналистского государства как устроителя народной жизни, сливается с великодержавностью и экспансионизмом. К традиционному для России военному и государственноческому патриотизму в 1920-х гг. добавляется противопоставление Советского Союза Соединенным Штатам Америки<sup>4</sup>.

В России, однако, этатизм не связан исключительно с консервативной мыслью. Как отмечает А.В. Корнев, до революции этатизм был вполне присущ и либеральному лагерю<sup>5</sup>. Не будет большой ошибкой расширить эту закономерность и на наше время. С распадом СССР развитие политической культуры в России сделало зигзаг от консервативно-патерналистской стези к гражданско-либеральной и обратно. В переломный момент, в начале девяностых, становится понятно: какая бы политическая группировка ни победила, в обществе будет сохраняться потребность в сильном государстве. Как сказал В. Зорькин, «развитие истинной демократии в России основано на патриотизме и государственности»<sup>6</sup>. А.С. Колесников отмечает, что в целом изменение ценностных ориентиров российской молодежи происходит в контексте общемировых тенденций, хотя и отмечается некоторый рост популярности этатизма<sup>7</sup>.

15 августа 2016 г. Всероссийским центром изучения общественного мнения были опубликованы данные, согласно которым большинство россиян – «коллективисты и традиционалисты». 77% опрошенных поставили интересы общества выше личных интересов, 59% полагают, что Россия должна быть великой державой, влияющей на мировые процессы, 72% назвали укрепление суверенитета главной задачей политики, 63% отметили стабильность как приоритет, 66% – порядок. За укрепление роли государства в жизни общества высказались 69%<sup>8</sup>.

В исследовании, опубликованном журналом Гефтер, отмечается парадоксальная ситуация: «Респонденты при всем своем негативном отношении к власти были бы совсем не против, если бы она служила источником указаний для дальнейшей деятельности»<sup>9</sup>. Сторонники авторитарных тен-

**Сообщества в соцсети VK, посвященные И.В. Сталину, насчитывающие более 1000 участников (сохранены оригинальная орфография и пунктуация)**

1.	Иосиф Виссарионович Сталин в нашем сердце!	46 439
2.	Сталинская эпоха	12 405
3.	Патриоты СССР 2.0 За Родину! За Сталина!	12 973
4.	Правда о Сталине и его Советской эпохе	12 946
5.	За Сталина!	6 220
6.	VAN STALIN	6 004
7.	Сталин. Вспоминаем вместе Творческое объединение	9 514
8.	StalinGulag	5 069
9.	Сталинский Союз Коммунистов (КПРФ, СКП-КПСС) Общественное движение	9 096
10.	ИСТОРИЯ СТАЛИНСКОЙ ЭПОХИ	7 714
11.	Сталин	4 287
12.	Сталинизм. Сталин – наш великий Вождь	8 449
13.	Патриоты РОССИИ Россия, РФ, СССР, Сталин, Путин	8 027
14.	Дискуссионный клуб Кровожадного Сталина	7 721
15.	Иосиф Сталин	4 699
16.	Путин – это Сталин Клуб	4 459
17.	МБРБ «Дело Сталина» Организация	5 191
18.	Сталин	2 806
19.	STALIN SEXY	3 658
20.	Иосиф Сталин	3 465
21.	За Родину! За Сталина! Аналитика конфликтов	4 646
22.	За Родину!!! За Сталина!!!	2 929
23.	Сталин и Вомбат	2 841
24.	Цитаты Адольфа Гитлера и Иосифа Сталина	3 821
25.	Кудесник Сталин и Советский Союз	3 700
26.	Сталингулаг	1 627
27.	Сталин бы удобрил	2 002
28.	Иосиф Сталин	1 916
29.	Хребет Сталина	1 793
30.	Сталин	1 243
31.	ИОСИФ СТАЛИН	1 756
32.	Кристалльный Сталин	1 659
33.	ПАРТИЗАНСКАЯ ПРАВДА ПАРТИЗАН – СТАЛИНСКИЙ РЕЙД	2 157
34.	Типичный Сталин	1 465
35.	Союз Сталинистов России	1 911
36.	Иосиф Сталин	1 289
37.	СТАЛИН – МИФЫ И ПРАВДА	1 281
38.	Иосиф Виссарионович Сталин	1 279
39.	Нам Сталин – отец!	1 007
40.	Бирская газета – ЗА ЛЕНИНА, ЗА СТАЛИНА, ЗА КПРФ!	1 416
41.	СТАЛИН С НАМИ	1 404
42.	Историко-культурное общество «Наш Сталин»	1 384
43.	Спасибо родному Сталину за счастливое детство!	1 229
44.	Аудиокниги товарища Сталина	1 034





денций в России полагают, что только государственный модернизационный потенциал способен стимулировать развитие общества, не имеющего консолидированного взгляда на цели и методы развития<sup>10</sup>.

Мы провели исследование общественного мнения методом опроса. Респондентам предлагалось выразить свое согласие или несогласие с положением седьмого пункта фашистской доктрины о подчиненном положении индивида по отношению к государству. Это хрестоматийный отрывок из произведения, внесенного в России в список экстремистских сочинений, поэтому текст не цитировался дословно. В частности, из пересказанного отрывка были убраны слова «фашизм» и «фашистская идеология», для недопущения нарушения закона № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и для того, чтобы респонденты не смогли сразу идентифицировать текст как Доктрину фашизма Бенито Муссолини. В отредактированном таким образом отрывке остались только основные положения о том, что некая неуказанная идеология утверждает государство как истинную реальность индивида, как народное сознание и народную волю. При этом отмечается, что эта идеология отрицает классический либерализм. Структура и эмоциональный пафос текста были сохранены. Всего было опрошено 330 человек в 12 группах трех вузов г. Барнаула. Ответы распределились следующим образом: согласны – 31,1%, скорее согласны – 26,7%, скорее не согласны – 17,8%, не согласны – 24,4% (рис.).

Результат подтвердил эмпирическими данными гипотезу о популярности этатизма среди российской молодежи. Волна патриотизма, прокатившаяся по нашему обществу, делает это восприимчивым к ключевым элементам фашистской идеологии.

Само слово «фашизм» обществом воспринимается чаще всего в отрицательной оценочной коннотации, даже представители формальных и неформальных сообществ, которые могли бы быть названы фашистскими и нефашистскими, протестуют против употребления этого ярлыка, называя себя националистами, национал-патриотами, монархистами, сталинистами, родноверами и так далее. Содержание фашистской идеологии мало кому известно, и не многие осознают, что те идеи, которые они готовы поддержать, и есть основа фашизма. «Фашизм» из строгого понятия превращается в квант медийного дискурса, в слово для обозначения идейного врага, какие бы идеи он ни исповедовал. Между тем фашизм следует понимать как политическую идеологию, провозглашающую единство нации высшей целью, а сильное национальное государство имперского типа — средством достижения этой цели. Такая идеология в своей пропаганде обращается к романтизированной древности как к источнику идентичности, и если в этой древности был имперский опыт, то он становится идеализированной программой будущей государственно-

Проведенный опрос показывает, что образ сильного государства, Российской империи, Советского Союза, приобретает положительное содержание. Эти данные переключаются с данными о стабильной популярности И.В. Сталина. Персонализация власти является типичным признаком патерналистского отношения к государству, характерной чертой народного этатизма. Мы провели контент-анализ сообществ в социальной сети «ВКонтакте». Генеральной совокупностью исследуемых объектов стали все сообщества социальной сети, единицей кодирования – сообщества, объединяющие людей, симпатизирующих

И.В. Сталину. По заданному признаку было выявлено 44 сообщества с количеством участников более 1000 чел. (табл.) Самая популярная группа насчитывает 46 491 чел. Всего выявлено 383 группы.

Усилия российских СМИ по формированию героического образа Великой Отечественной войны, героизации донецкого сепаратизма, консолидации народа вокруг присоединения Крыма способствуют укреплению этатизма в восприятии государства молодежью. Степень популярности этатистских взглядов превышает 50%, что делает общество восприимчивым к тоталитарным идеям.

<sup>1</sup> Russia: The Challenges of Transformation / Ed. by P. Dutkiewicz, D. Trenin. NY, 2011. P. 151.

<sup>2</sup> Маркеч О. Этатизм, романтизм и когнитивизм // Медиакратия 30.06.2006. [Электронный ресурс]. URL: [mediacratia.ru/owa/mc/mc\\_region\\_time.html?a\\_id=18517](http://mediacratia.ru/owa/mc/mc_region_time.html?a_id=18517)

<sup>3</sup> Ивлев С.В. Влияние политической культуры на легитимацию законодательной власти в современной России // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 2 (62). Т. 5. С. 82.

<sup>4</sup> Hosking G.A. Rulers and Victims: The Russians in the Soviet Union. L., 2006. P. 157-158.

<sup>5</sup> Корнев А.В. Государство и право в контексте консервативной и либеральной идеологии: опыт ретроспективного анализа. М., 2016. С. 152-153.

<sup>6</sup> Drobizheva L., Gottemoeller R., McArdle C., Lee K. Walker Ethnic Conflict in the Post-Soviet World: Case Studies and Analysis. L.-NY, 1996. P. 141.

<sup>7</sup> Колесников А.С. Мировая философия в эпоху глобализации. М.; NY; СПб., 2008. С. 322.

<sup>8</sup> ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 3175. 15.08.2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115815>

<sup>9</sup> Ментальность российской молодежи: политические ориентиры и кумиры // Интернет-журнал «Гептер». 18.04.2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://gefter.ru/archive/8369>

<sup>10</sup> Зеленко Б.И. Правовой этатизм как *modus vivendi* РФ (Взгляд через кризис) // Вопросы философии. 2010. № 4. С. 12.

*Sergey Anatoljevich Usoltsev, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Historical Sciences*

The article establishes the connection of patriotism and statism as the relevant elements of the modern Russian political culture. The public opinion poll conducted among students of Barnaul in 2015-2016 reveals the popularity of statism. It was found that young people perceive favorably statist ideas, including the right-wing and ultra-conservative.

**Key words:** *statism, patriotism, conservatism, paternalism, ideology, political culture.*







## ОБЗОР СОВРЕМЕННОГО ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ И ЕГО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ REVIEW OF MODERN DEMOGRAPHIC DEVELOPMENT OF THE ALTAI REGION AND MUNICIPALITIES

Демографический фактор играет существенную роль в комплексном развитии территории любого пространственного охвата (глобального, национального, регионального и локального). Динамика численности населения, соотношение полов и отдельных возрастных групп населения, процессы рождаемости, смертности и миграции могут оказывать как положительное, так и отрицательное влияние на уровень и темпы экономического, социального, культурного, политического развития.

Отметим, что Алтайский край представляет собой уникальный объект для изучения муниципальных демографических различий. В его состав по состоянию на 1 января 2015 г. входят 70 муниципальных образований регионального уровня: 11 городских округов и 59 муниципальных районов.

В данной работе представлен комплексный демографический портрет Алтайского края на современном этапе, под которым мы подразумеваем пери-

од с 1990 г. и до настоящего времени. При этом особенный акцент сделан на изучении территориальных особенностей демографического развития края по муниципальным образованиям регионального уровня – городам и районам. Информационной базой исследования явились опубликованные и некоторые неопубликованные данные Федеральной службы государственной статистики России (Росстата) и ее Территориального органа по Алтайскому краю (Алтайкрайстата)<sup>1</sup>.

**Численность населения и сочетание компонентов демографической динамики.**

В начале 1990 г. население

УДК 314.02

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

Всеволод Николаевич Ильин, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат исторических наук

В работе рассмотрены основные характеристики современной демографической ситуации в Алтайском крае и его муниципальных образованиях субрегионального уровня. Проанализированы динамика численности населения, рождаемость, смертность, миграция, возрастно-половой состав населения региона, а также выявлены территориальные особенности регионального демографического развития.

**Ключевые слова:** демографическое развитие, Алтайский край, муниципальные образования.

Алтайского края несколько превышало 2640 тыс. человек, что составляло 1,79% населения страны, или 19-е место в рейтинге субъектов РФ. В первой половине десятилетия численность населения региона увеличивалась и к началу 1995 г. достигла исторического максимума, немного не дотянув до символической границы в 2,7 млн жителей. Этот год

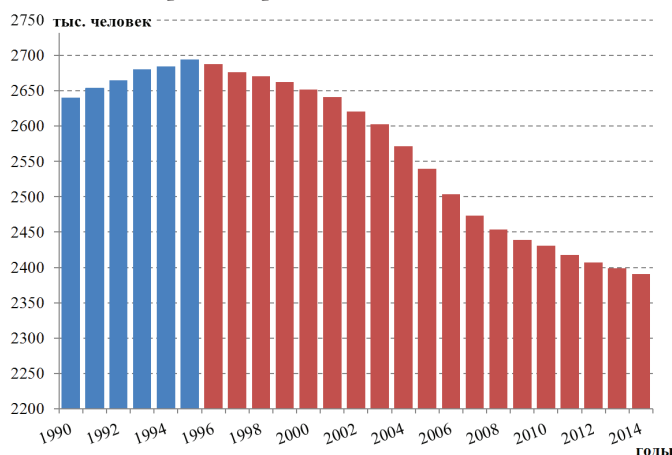


Рис. 1. Численность населения Алтайского края (на начало года)



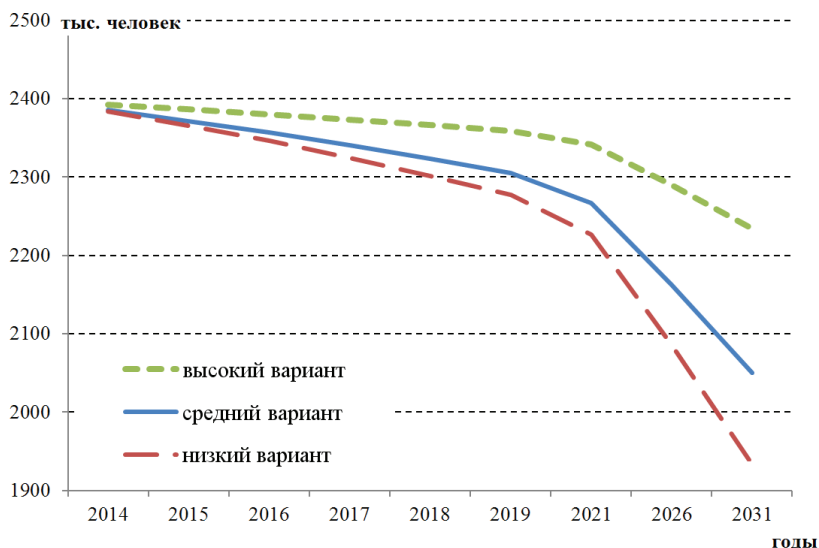


Рис. 2. Численность населения Алтайского края по трем вариантам прогноза Росстата (на начало года)

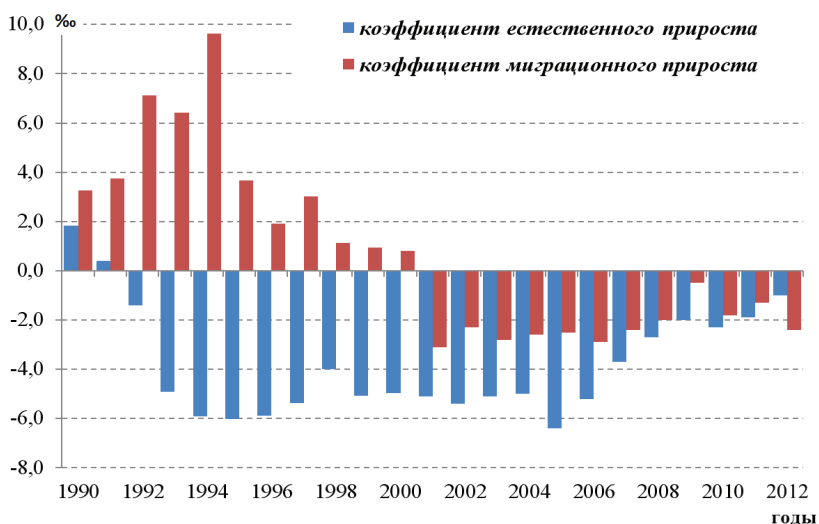


Рис. 3. Компоненты изменения численности населения Алтайского края

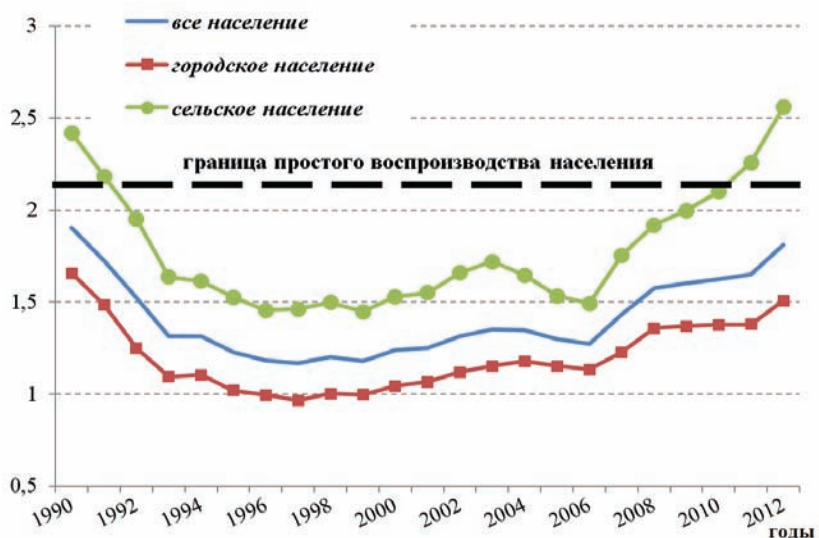


Рис. 4. Суммарный коэффициент рождаемости в Алтайском крае

и стал переломным моментом демографической истории края: с тех пор и до настоящего времени население региона перманентно сокращается (рис. 1).

По оценке Алтайкрайстата, на начало 2014 г. в Алтайском крае проживали 2390,6 тыс. человек, причем рубеж в 2,6 млн жителей был преодолен в 2003 г., в 2,5 млн – в 2006 г., в 2,4 млн – в 2012 г. Общее сокращение численности населения региона за 19 лет превысило 303 тыс. человек (около 11%). Это означает, что край ежегодно терял в среднем по 16 тыс. человек, а среднегодовой темп убыли населения составил 0,6%. В результате подобной динамики край опустился в рейтинге субъектов РФ на 21-е место, а доля его населения в населении страны снизилась до 1,66%.

В соответствии с последним официальным прогнозом Росстата, опубликованным в 2013 г., в среднесрочной перспективе население Алтайского края продолжит сокращаться. Все три прогнозных сценария говорят о том, что убыль населения сохранится, однако скорость снижения численности населения может быть различной (рис. 2). По среднему варианту прогноза к началу 2031 г. число жителей края может уменьшиться до 2049,7 тыс. человек (на 341 тыс., или 14,3%), по высокому варианту – до 2233,8 тыс. человек (на 157 тыс., или 6,6%), а по низкому варианту – до 1933,4 тыс. человек (на 458 тыс., или 19,1%).

Динамика численности населения определяется двумя компонентами демографической динамики: естественным движением населения и миграцией, при этом первое характеризуется показателями числа родившихся и умерших, а второе – числом прибывших на какую-либо территорию и выбывших с нее. Эти компоненты могут воздействовать на численность населения положительно, увеличивая ее, и отрицательно – сокращая. В то же время они могут действовать в одном или в противоположном направлении.

Динамика компонентов изменения численности населения Алтайского края на современном этапе представлена на рисунке 3.

С точки зрения соотношения компонентов динамики численности населения Алтайского края современный этап можно разделить на следующие периоды:





1) 1990-1991 гг. – сочетание естественного и миграционного прироста населения, общий прирост населения положительный;

2) 1992-1994 гг. – количество умерших превышает число родившихся, но это происходит на фоне значительного миграционного притока в край; население края увеличивается, но все меньшими темпами;

3) 1995-2000 гг. – устойчивая естественная убыль сопровождается сокращающимся миграционным приростом; общий прирост населения отрицательный;

4) 2001 г. – настоящее время – снижение численности населения края происходит под двойным давлением естественной и миграционной убыли населения.

**Рождаемость, смертность и естественный прирост.**

Важнейшими демографическими процессами являются рождаемость, смертность и их взаимодействие – естественный прирост населения.

Динамика рождаемости в Алтайском крае на современном этапе (рис. 4) может быть представлена в виде двух основных периодов:

- 1990-1999 гг. – обвальное падение показателей рождаемости; суммарный коэффициент рождаемости (число детей на одну женщину гипотетического поколения за всю жизнь) сократился с 1,91 до 1,17 ребенка на женщину;
- 2000 г. – настоящее время – неравномерный рост рождаемости с резким увеличением с 2007 г.; суммарный коэффициент рождаемости в 2012 г. составил 1,81 ребенка на женщину.

Таким образом, динамика рождаемости в последнее время имеет несомненную позитивную направленность, что в значительной степени является результатом активизации государственной демографической политики. Вместе с тем достигнутый результат еще крайне неустойчив, а современный уровень рождаемости в крае пока далек от необходимого для простого воспроизводства населения.

Наряду с количественными изменениями рождаемости в последнее десятилетие в регионе происходит трансформация возрастного профиля рождаемости. Она выражается в сокра-

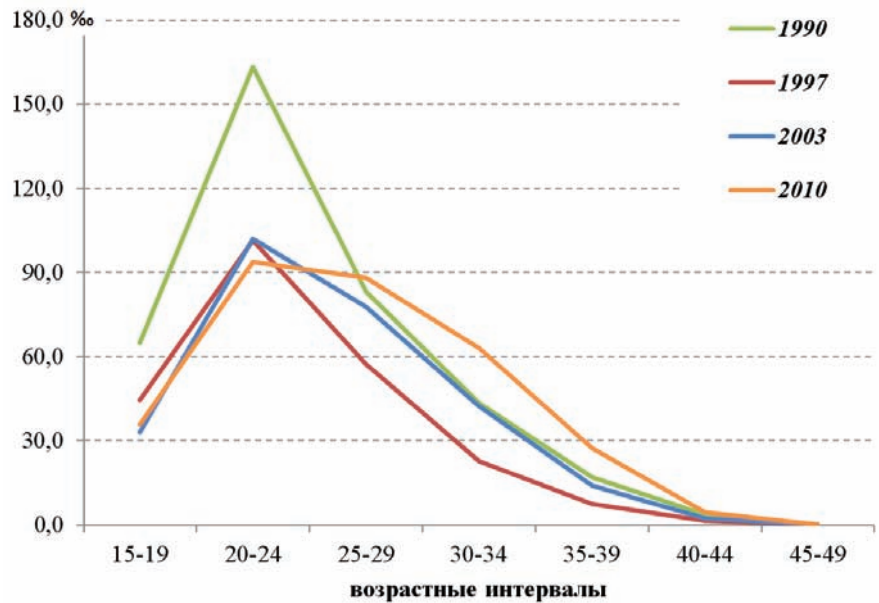


Рис. 5. Возрастные коэффициенты рождаемости в Алтайском крае

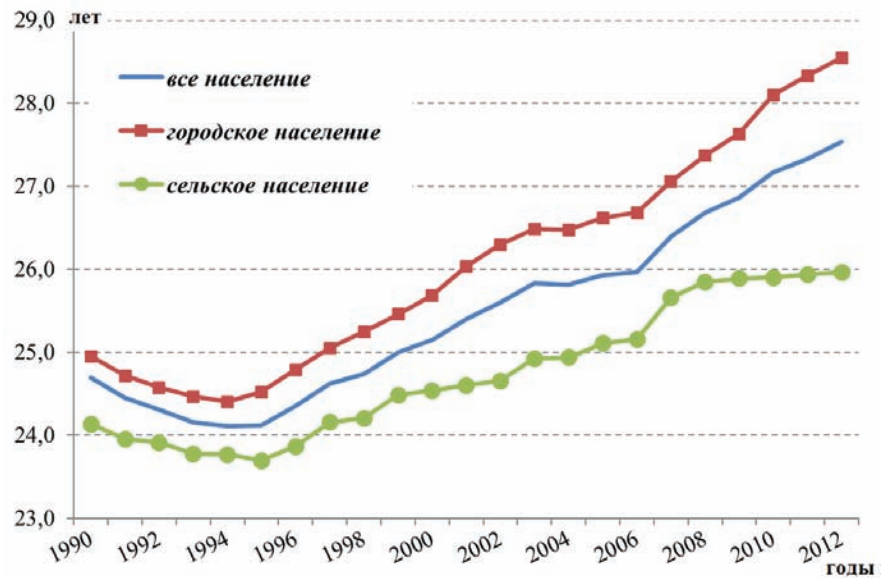


Рис. 6. Средний возраст матери при рождении детей в Алтайском крае

щению рождаемости у самых молодых матерей (до 20 лет) и устойчивом росте рождаемости у женщин 25 лет и старше, за счет которых и происходило увеличение показателей в последние годы (рис. 5).

Все это ведет к неуклонному росту среднего возраста матери при рождении ребенка – с 24 до 27,5 года за последние почти два десятилетия (рис. 6). Специалисты отмечают, что это объективный процесс, связанный с модернизацией репродуктивного поведения и ценностных ориентаций населения, все более эффективным применением

современных методов внутрисемейного планирования числа детей и сроков их появления.

Динамика смертности населения Алтайского края последние два десятилетия отличалась крайней неустойчивостью и не имела выраженного тренда (рис. 7). Здесь можно выделить следующие периоды:

- 1990-1994 гг. – резкий рост смертности (ожидаемая продолжительность жизни населения упала с 68,9 до 64,0 года);
- 1995-1998 гг. – восстановительное снижение смертности (ожидае-



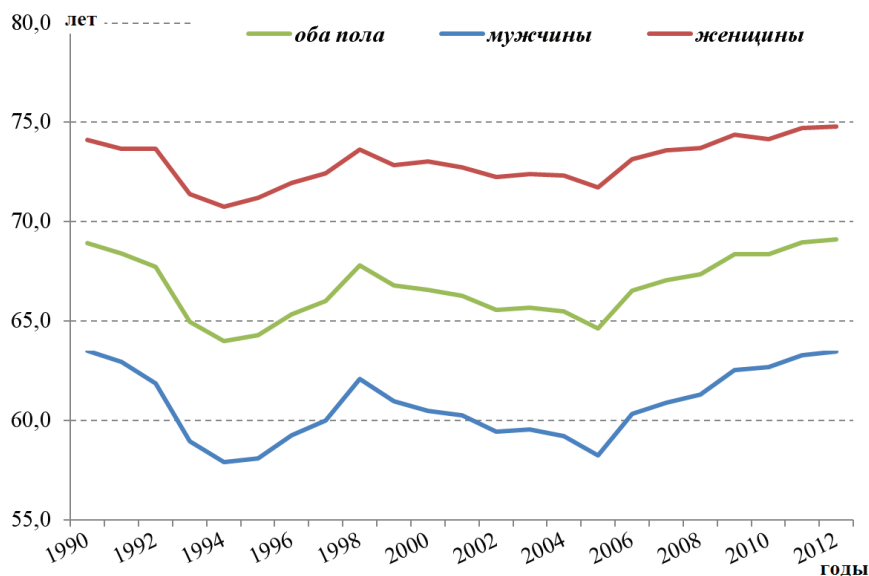


Рис. 7. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в Алтайском крае

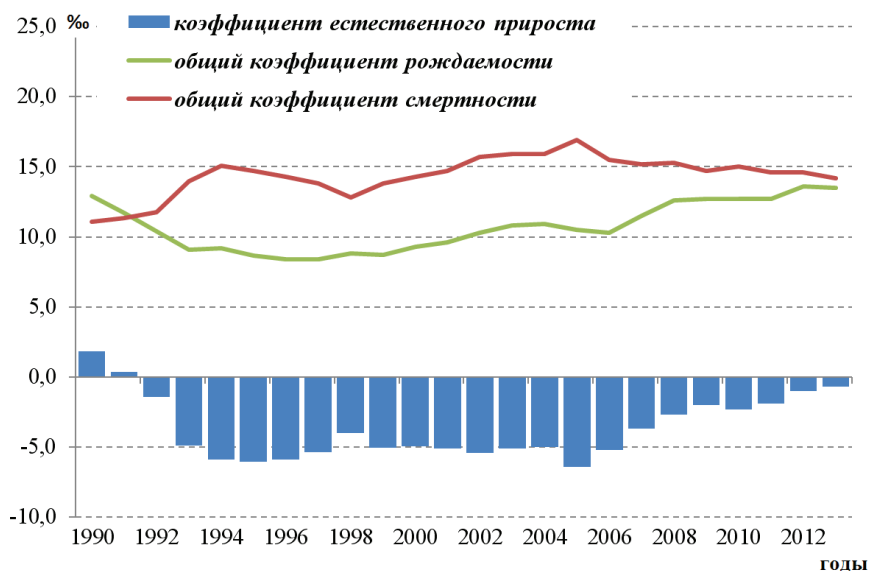


Рис. 8. Естественное движение населения Алтайского края

мая продолжительность жизни выросла до 67,8 года);

- 1999-2005 гг. – повторное увеличение смертности (ожидаемая продолжительность жизни снизилась до 64,6 года);

- 2006 г. – настоящее время – существенное снижение показателей смертности (ожидаемая продолжительность жизни приблизилась к 69,0 годам).

Пока сложно говорить о том, насколько устойчивой будет позитивная динамика последнего времени и удастся ли ее закрепить. Успехи в этой сфере пока еще не позволяют констатировать

преодоление долговременного кризиса смертности.

Динамика естественного прироста населения края складывалась в результате взаимодействия рождаемости и смертности (рис. 8). С конца 1980-х гг. в Алтайском крае происходило быстрое сокращение естественного прироста населения, однако в 1990 и 1991 гг. он был еще положительным. 1992 г. стал переломным: число смертей в регионе впервые в мирное время превысило число рождений. В этом отношении край в точности следовал общероссийской тенденции. До середины десятилетия естественная убыль нарастала и в 1995 г.

достигла максимального значения, превысив 16,2 тыс. человек.

К 1998 г. естественная убыль несколько снизилась, но уже в следующем году ее рост возобновился. В период 1999-2004 гг. в регионе ежегодно умирало примерно на 13 тыс. человек больше, чем рождалось. 2005 г. выделился очень высокой величиной естественной убыли (как в 1995 г.). С 2007 г. ситуация стала заметно меняться к лучшему, и к 2012 г. естественная убыль снизилась в 7 раз – с 16,2 тыс. до 2,3 тыс. человек. По предварительным данным, в 2013 г. этот показатель сократился до 1,5 тыс. человек.

В то же время необходимо подчеркнуть, что наблюдающуюся положительную динамику не стоит переоценивать, поскольку воспроизводство населения в Алтайском крае уже почти полвека происходит на суженной основе, и эта долгосрочная депопуляционная тенденция не может быть переломлена в кратко- и среднесрочной перспективе.

Совокупная естественная убыль населения региона за период 1992-2012 гг. превысила 230 тыс. человек, а средняя ежегодная величина составила 11 тыс. человек. По среднему варианту прогноза Росстата, в результате естественной убыли число жителей края за 2013-2030 гг. может сократиться на 194 тыс., а среднегодовое значение показателя сохранится на уровне 11 тыс. человек.

#### Миграция населения.

Миграционные процессы на протяжении всей истории Алтайского края играли существенную роль в формировании населения региона. В 1990-х гг. в связи с радикальным социально-экономическим и общественно-политическим реформированием постсоветского пространства миграционные потоки количественно и качественно изменились (рис. 9).

С точки зрения масштабов и направленности изменений сальдо миграции населения края на современном этапе выделяются три периода:

- 1990-1994 гг. – число прибывающих в регион значительно превышает число выбывающих, величина сальдо миграции нарастает (среднее значение миграционного прироста – более 16 тыс. человек в год);

- 1995-2000 гг. – миграционный прирост еще остается положительным, но уже существенно снизился (средне-





довое сальдо миграции составляет 5 тыс. человек);

- 2001 г. – настоящее время – значительная миграционная убыль (среднегодовое сальдо миграции составляет 5,6 тыс. человек).

Столь позитивная динамика первого периода объясняется большими масштабами миграции из стран Центральной Азии. В то время в Алтайский край стали массово возвращаться люди, покинувшие его территорию во второй половине XX в. Этот фактор положительно сказался на общей региональной демографической динамике, но вместе с тем уже тогда было ясно, что большие потоки переселенцев не будут продолжительными. Во второй половине 1990-х гг. характер миграционных процессов на территории региона начинает все более приближаться к параметрам конца 1980-х гг. В результате сокращающегося притока и относительно стабильного оттока происходит снижение сальдо миграции.

Начало XXI в. было ознаменовано наступлением нового периода негативной миграционной динамики, продолжающегося до настоящего времени. За 2001-2012 гг. суммарная миграционная убыль в абсолютном выражении составила 66,7 тыс. человек, а среднегодовой коэффициент миграционного прироста – около -2,2‰. По среднему варианту прогноза Росстата, в результате миграционной убыли число жителей края за 2013-2030 гг. может сократиться на 155 тыс., а среднегодовое значение показателя составит около 8,6 тыс. человек.

Таким образом, современные миграционные процессы в Алтайском крае ощутимо усугубляют нисходящую демографическую динамику. Высокая и достаточно устойчивая миграционная убыль населения региона на протяжении более чем 10 лет является очень тревожным фактом, требующим особого учета при разработке и реализации комплексной региональной демографической и миграционной политики.

**Возрастно-половой состав населения.**

В половом составе населения Алтайского края уже многие десятилетия численно преобладают женщины, однако если до середины 1990-х гг. соотношение полов постепенно выравнивалось, то на протяжении последних почти двух десятилетий фиксируется неизменное нарастание полового дис-

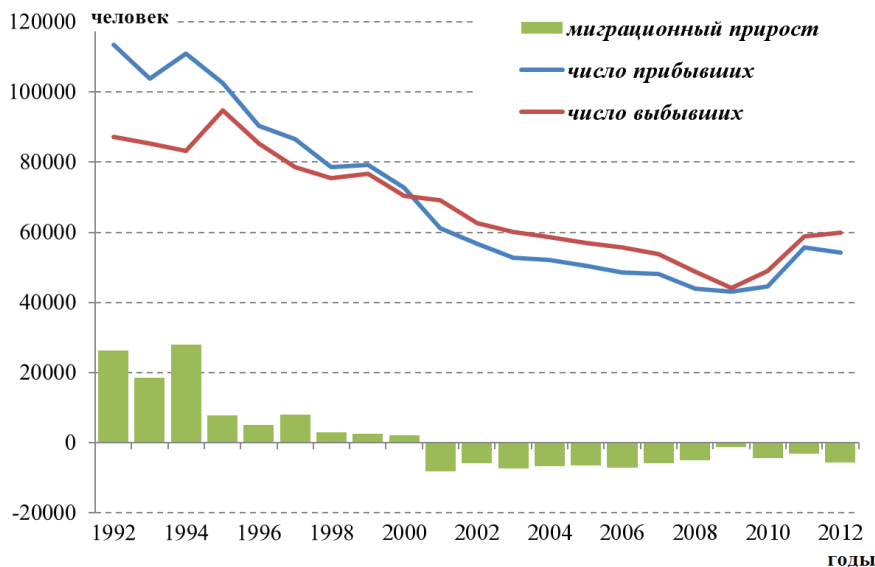


Рис. 9. Миграция населения в Алтайском крае

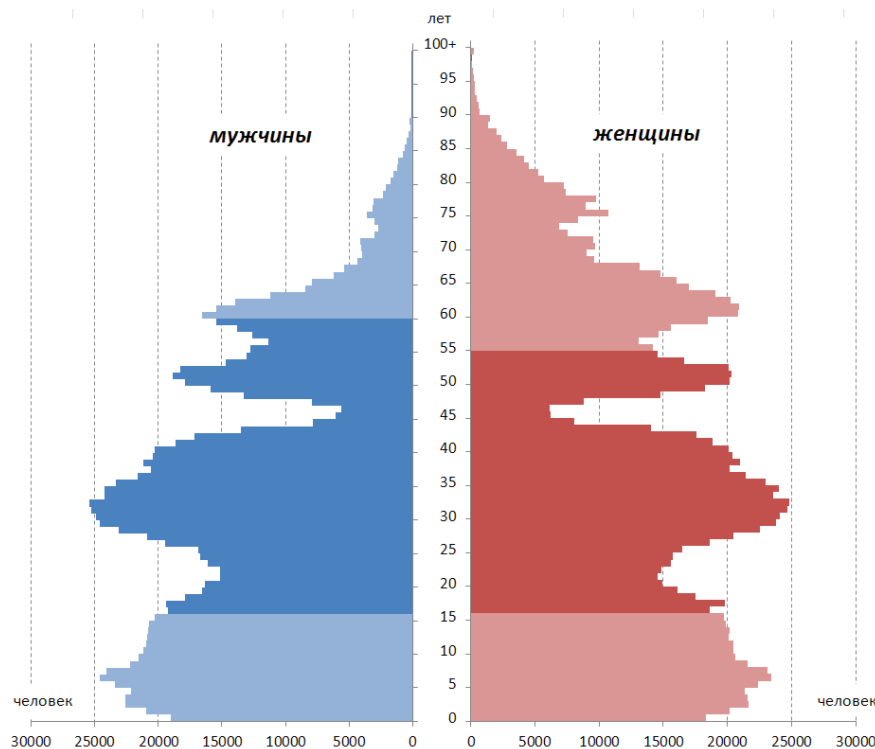


Рис. 10. Структура населения Алтайского края по полу и возрасту на 1 января 1990 г.

баланса. В результате на начало 2013 г. в Алтайском крае женщин проживало на 183 тыс. больше, чем мужчин (1290,8 тыс. и 1108,0 тыс. соответственно). Соотношение полов в регионе очень близко к среднероссийскому показателю и составляет 1165 женщин на 1000 мужчин.

Проблемы половых диспропорций тесно переплетаются с характеристиками возрастной структуры населения.

На современном этапе в Алтайском крае произошли значительные изменения возрастно-половой структуры населения, которые наглядно отражаются на демографических пирамидах 1990 и 2011 гг. (рис. 10 и 11).

Конфигурация изменений указывает на ухудшение режима воспроизводства населения региона, на высокую степень истощения положительного потенциала возрастной структуры населения,



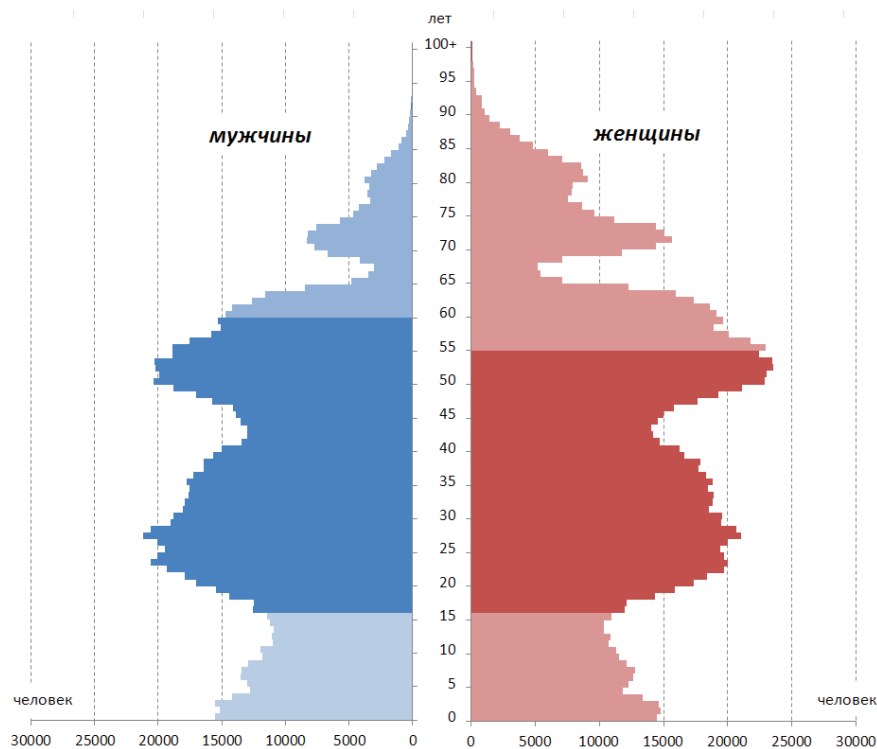


Рис. 11. Структура населения Алтайского края по полу и возрасту на 1 января 2011 г.

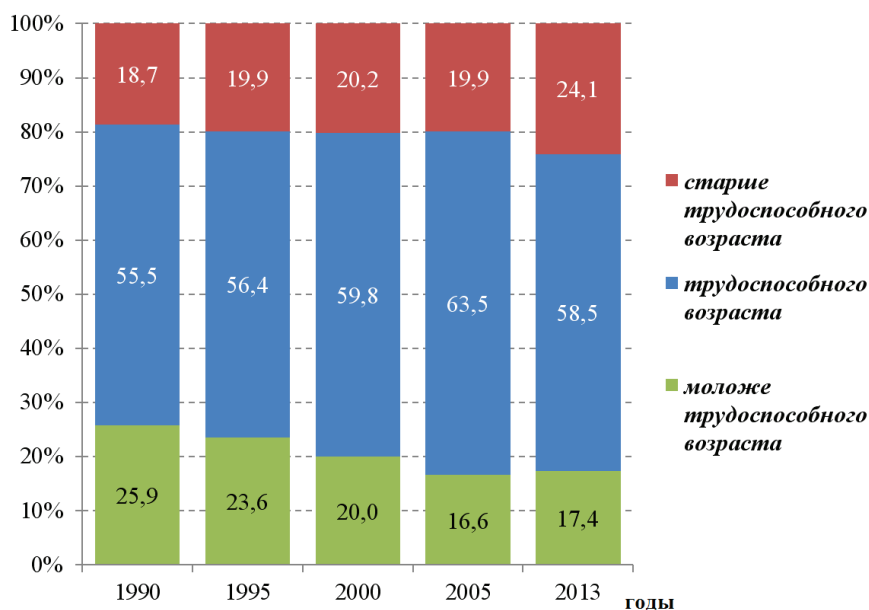


Рис. 12. Структура населения Алтайского края по полу и возрасту на 1 января 2011 г.

на долговременный характер наступившего депопуляционного этапа демографического развития. Уникальные очертания пирамиды, выражающиеся в колоссальных перепадах численности отдельных возрастных групп населения, предопределяют большие колебания абсолютных значений демографических событий (рождений, смертей, браков и т.д.) от года к году.

Основной тенденцией трансформации возрастной структуры населения края является демографическое старение, проявляющееся в росте доли пожилых и снижении доли молодых людей, а также в увеличении среднего возраста населения. В ближайшие десятилетия этот феномен будет представлять один из серьезнейших вызовов социально-экономической

устойчивости региона и отдельных его территорий.

Динамика трех основных возрастных групп в течение современного этапа демографического развития региона была следующей (рис. 12).

За полтора десятилетия (с начала 1990-х гг.) число лиц трудоспособного возраста выросло более чем на 11%, достигнув максимума абсолютной численности в начале 2005 г. на уровне 1628,0 тыс. человек; максимум удельного веса пришелся на 2007 г. – 63,8%. С тех пор тренд изменился и начался долгосрочный этап вначале медленного, а затем ускоренного сокращения числа и доли этой возрастной группы. К настоящему времени доля лиц трудоспособного возраста сократилась уже более чем на 5 п.п.

Изменение численности старшей возрастной группы носила волнообразный характер. В период 1990-1998 гг. число лиц пожилого возраста выросло до 543,3 тыс. человек (и составило 20,3% населения), затем произошло небольшое сокращение к 2005 г. до 511,7 тыс. (19,9%), после чего был вновь зафиксирован рост быстрыми темпами. В течение 1999 г. численность людей пенсионного возраста впервые за всю историю Алтайского края превысила численность детей и подростков, а к настоящему времени доля пожилых благодаря ускоренному росту уже приближается к 1/4 населения региона.

За прошедшие два десятилетия резко сократилась численность и доля населения моложе трудоспособного возраста, и если в 1990 г. каждый четвертый житель региона был моложе 16 лет, то на данный момент – лишь каждый шестой. Вместе с тем тенденция последнего времени – некоторое увеличение доли детей в населении благодаря заметному росту рождаемости в крае с 2007 г.

Результатом изменения структурных соотношений основных возрастных групп стало снижение (почти на 30%) коэффициента демографической нагрузки до беспрецедентно низких значений: в начале периода он составлял 802 человека до- и послетрудоспособного возраста на 1000 лиц трудоспособного, к моменту наименьшего значения в 2006 г. – 567 на 1000. Однако во второй половине 2000-х гг. для Алтайского края наступил период исчерпания «демографического дивиденда».





«Демографический дивиденд» – это кратковременный экономико-демографический выигрыш, получаемый страной или регионом при снижении рождаемости. Основная часть получения данного дивиденда выпала на 1999-2006 гг., когда в трудоспособный возраст вступили многочисленные поколения 1980-х гг., а покинули его малочисленные поколения, рожденные в 1940-х гг. К сожалению, после 2006 г. ситуация стала серьезно меняться на противоположную: в среднесрочной перспективе выходить за рамки трудоспособного возраста начнут те, кто родился в годы послевоенного компенсационного повышения рождаемости, а входить в него будут родившиеся в 1990-е гг., когда наблюдалось резкое сокращение числа родившихся. Вторая половина 2000-х гг. стала временем начала нового витка демографического развития, на котором трудоспособное население снова будет стареть, а общая нагрузка – быстро расти.

Средний возраст населения Алтайского края на протяжении рассматриваемого периода времени практически линейно возрастал (рис. 13). Увеличение среднего возраста населения региона с 34,4 до 39,6 года в 1990-2012 гг. происходило вследствие не только изменений пропорций детского и пенсионного контингентов, но и старения самого населения в рабочем возрасте.

Важно также отметить, что на протяжении большей части современного этапа, особенно в 2000-е гг., структурная динамика контингента женщин репродуктивного возраста носила исключительно благоприятный характер с точки зрения абсолютных чисел рождений и общего коэффициента рождаемости. До 2003 г. росло число потенциальных матерей 15-49 лет, после чего началось их сокращение. Вместе с тем количество женщин основных детородных возрастов (20-34 лет), на которые приходится большая часть рождений, начало возрастать с 1998 г., и рост этот прекратился лишь в 2009 г. В перспективе же под влиянием волнообразной динамики численности возрастных контингентов благоприятная ситуация сменится на противоположную.

Таким образом, возрастно-половой состав населения Алтайского края в последние два десятилетия испытал суще-

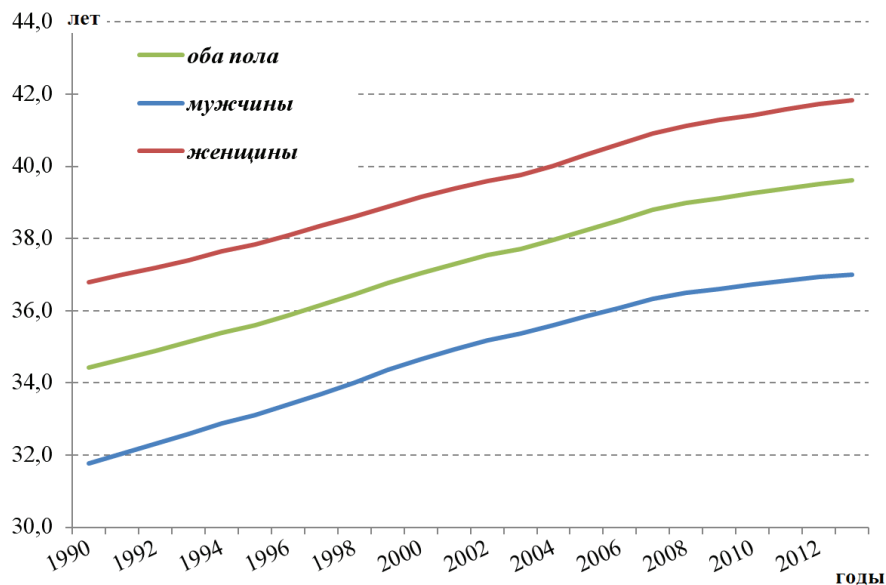


Рис. 13. Средний возраст населения Алтайского края (на начало года)

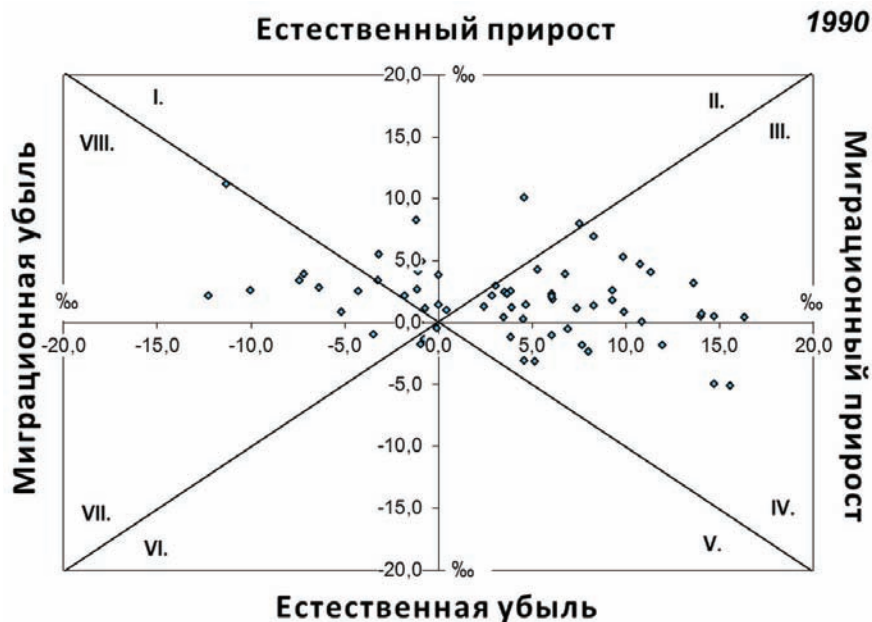


Рис. 14. Распределение городов и районов Алтайского края по типам демографической динамики в 1990 г.

ственные перемены. 1990-е и первая половина 2000-х гг. стали временем заметного роста доли лиц трудоспособного возраста. В то же время сильно сократилась доля детей и молодежи, а процесс старения населения замедлился. Однако с середины 2000-х гг. начался новый период, когда удельный вес лиц трудоспособного возраста будет снижаться, что приведет к заметному росту демографической нагрузки в среднесрочной перспективе, а процесс демографического старения начнет набирать силу.

Этот период будет сопровождаться и другими неблагоприятными трансформациями половозрастного состава, вызванными демографическими волнами прошлого. Например, заметно упадет доля женщин репродуктивного возраста, что может привести к снижению числа новорожденных.

Итак, особенности возрастно-полового состава населения оказывают огромное влияние на течение демографических процессов, и это непременно должно учитываться при принятии



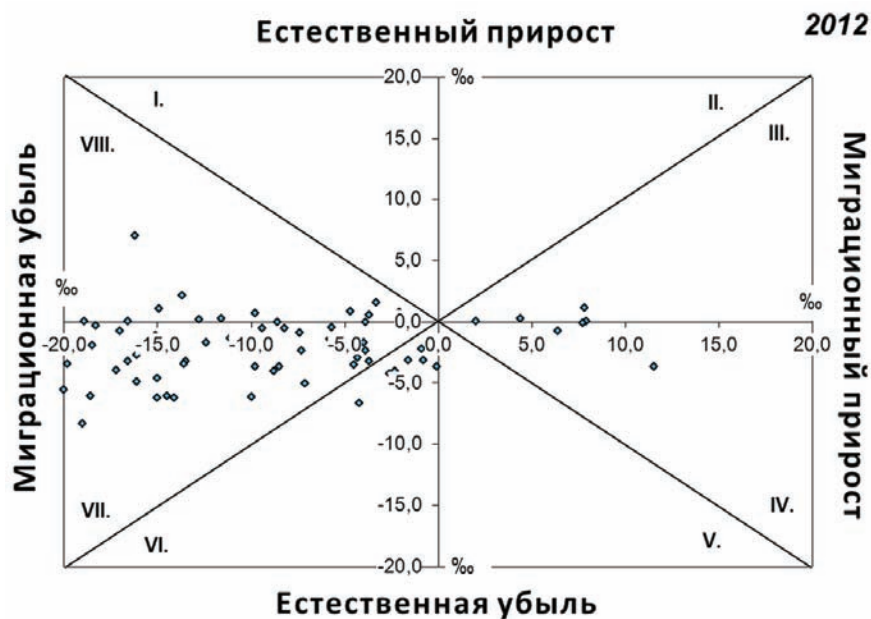


Рис. 15. Распределение городов и районов Алтайского края по типам демографической динамики в 2012 г.

управленческих решений в сфере регулирования демографического развития любой территории.

#### **Территориальные особенности демографического развития.**

С демографической точки зрения Алтайский край достаточно разнообразен. Муниципальные образования отличаются динамикой численности, соотношением компонентов, особенностями возрастного и полового состава населения, спецификой протекания демографических и миграционных процессов.

На 1 января в Алтайском крае было 11 городских округов. В их числе – Сибирский городской округ, который является закрытым административно-территориальным образованием. Статистических данных по нему в открытом доступе по понятным причинам нет. В Алтайском крае 59 муниципальных районов. Важно заметить, что по количеству муниципальных районов Алтайский край занимает первое место в стране.

По численности населения муниципальные образования Алтайского края очень отличаются друг от друга.

В целях рассмотрения изменений в численности и составе населения Алтайского края за последние два десятилетия была проведена группировка муниципальных образований Алтайского края по удельному весу в общей численности населения региона на начало 1990 и 2013 гг.

Основной тенденцией последних 20 лет стал рост числа муниципальных образований с небольшим удельным весом в населении региона. Эта тенденция была вызвана разнонаправленной динамикой числа жителей городов и районов края.

За последние 25 лет население Алтайского края значительно уменьшилось. Потеря составила 9,2% от общего числа населения. При этом в некоторых территориях региона численность населения увеличилась, в то время как в других население сокращалось высокими темпами.

Среди городских округов в наибольшей степени за период 1990-2012 гг. сократилось население городов Яровое (-19%), Рубцовска (-15%), Бийска (-10%). Устойчивая динамика сокращения населения наблюдалась также в городах Заринске (-7%) и Алейске (-5%). Положительную динамику за период продемонстрировали города Белокуриха (+22%), Барнаул (+5%) и Новоалтайск (+4%). За 1990-2011 гг. население Славгорода уменьшилось на 8,5%. С 1 января 2012 г. Славгородский муниципальный район вошел в состав городского округа, что привело к заметному увеличению показателя его людности.

В результате снижения числа жителей некоторые города края в группировке по показателю людности перешли в нижележащую группу.

На территориальные различия в численности населения муниципальных районов определяющее влияние оказывают общекраевые тенденции сокращения численности населения. Так, в период 1990-2012 гг. средняя численность населения районов снизилась (с 22,3 до 18,1 тыс. человек) до минимального ее значения (с 9,3 до 4,8 тыс. человек).

В группу районов края, где произошло наибольшее сокращение численности населения, попали Баевский, Бурлинский, Ельцовский, Каменский, Солтонский, Суетский, Тогульский, Усть-Пристанский районы, в каждом из которых число жителей снизилось на 30% и более. Средний показатель темпов убыли населения для районов Алтайского края за 1990-2012 гг. составил около 20%. Таким образом, среднестатистический район края за два десятилетия потерял 1/5 своих жителей.

Лишь очень немногие муниципальные районы края характеризовались ростом численности населения в исследуемом периоде. Среди них Павловский (увеличение на 3%) и Первомайский (прирост менее 1%) районы. Практически без изменения осталась численность населения Алтайского и Бийского районов.

Результатом таких трансформаций стало изменение районов края в их группировке по показателю численности населения. Итак, характерным является увеличение числа районов с наименьшим количеством жителей – менее 15 тыс. человек. В настоящее время в эту группу попадает почти половина всех районов края, хотя еще в 1990 г. это была лишь 1/5 часть. В свою очередь, сокращается число самых населенных районов с количеством жителей 30 тыс. и более.

Изменение численности населения определяется двумя компонентами демографической динамики – естественным приростом и сальдо миграции. В 1990 г. для большинства территорий края в основном была характерна восходящая демографическая динамика. При этом 79% территорий испытывали естественный прирост и 70% – миграционный прирост. Как результат – количество городов и районов с сокращением общей численности населения не превышало 1/5.

Современная картина значительно отличается от описанной выше. По результатам 2012 г. лишь 26% территорий края (6 городов и 12 районов) имели ну-





левую или положительную разницу рождений и смертей и лишь 10% (2 города и 5 районов) – положительное сальдо миграции. Из числа немногих территорий, где зафиксирован естественный прирост, можно назвать лишь немецкий национальный (7,0%) и Табунский (6,7%) районы. Миграционный прирост в настоящее время наблюдается лишь в отдельных районах вблизи крупных городов и краевой столицы – г. Барнаул.

Интересную картину представляет распределение муниципальных образований Алтайского края по типам демографической динамики в начале и в конце рассматриваемого периода (рис. 14 и 15).

С точки зрения сочетания естественного и миграционного движения могут быть выделены три различные группы территорий:

А) благополучная область – сочетание естественного и миграционного прироста (II и III сектора);

В) промежуточная область – сочетание естественного прироста и миграционной убыли либо сочетание естественной убыли и миграционного прироста (I, IV, V и VIII сектора);

С) неблагополучная область – сочетание естественной и миграционной убыли (VI и VII сектора).

В 1990 г. наилучшими характеристиками (группа А) обладали более половины всех административно-территориальных единиц, наихудшими (группа С) – менее 10%. В настоящее время ситуация радикально изменилась. Лишь четыре муниципальных образования (города Барнаул, Новоалтайск, Алтайский и Зональный районы) вошли в группу с благополучными показателями. Более чем в 2/3 всех городов и районов соотношение компонентов демографической динамики можно характеризовать как неблагополучное.

С показателями естественного движения и миграции населения тесно связаны характеристики возрастного состава населения.

В 1990 г. для большинства территорий региона было характерно преобладание населения моложе трудоспособного возраста над лицами старше трудоспособного возраста. В результате процесса демографического старения доля детей и молодежи в городах и районах края существенно сократилась, а доля пожилого населения заметно увеличилась. Таким образом, к настоящему времени практически все муниципальные образования характеризуются превышением числа лиц пенсионных возрастов над количеством детей до 16 лет.

Современную территориальную дифференциацию рождаемости в Алтайском крае может продемонстрировать суммарный коэффициент рождаемости. Этот показатель представляет собой число детей, рожденных женщиной гипотетического поколения за всю жизнь, что позволяет интерпретировать его еще и как показатель воспроизводства населения. Значение коэффициента, равное примерно 2,1, соответствует простому воспроизводству населения, ниже этой границы воспроизводство населения суженное, а выше – расширенное.

Исходя из этого коэффициента, в 2010 г. можно наблюдать простое или слегка расширенное воспроизводство населения только в семи районах края (Советском, Новичихинском, Табунском, Суетском, Смоленском, Тогульском и Солтонском). Высокие показатели на уровне 1,9-2,0 были зафиксированы в 17 районах, средние показатели на уровне 1,7-1,8 – в 24 районах края. Низкие значения суммарного коэффициента рождаемости отмечались в 21 муниципальном образовании, причем в эту группу попали все городские округа региона – именно для них характерны минимальные показатели рождаемости. Критически низкий уровень рождаемости зарегистрирован в г. Яровое – менее одного ребенка, т.е. население здесь воспроизводится лишь на 45%.

Таким образом, несмотря на значительное демографическое разнообразие, большинство территорий по совокупности демографических показателей характеризуется как неблагополучные.

К наиболее распространенным проявлениям демографического неблагополучия муниципальных образований региона можно отнести следующие:

- существенное снижение численности населения;
- демографическое старение населения;
- режим суженного воспроизводства населения;
- высокие темпы миграционной убыли населения.

<sup>1</sup> База данных показателей муниципальных образований (БД ПМО) Росстата [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst01/DBInet.cgi>; Демографический ежегодник Алтайского края: стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. Барнаул, 2014; Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>; Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики РФ Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: <http://akstat.gks.ru/>; Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/>; Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года / Федеральная служба государственной статистики России. М., 2013; Региональная база статистических данных [Электронный ресурс] / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. URL: [http://ak.gks.ru/dbinet\\_dg/DBInet.cgi](http://ak.gks.ru/dbinet_dg/DBInet.cgi); Центральная база статистических данных [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики России. URL: <http://cbds.gks.ru/>; Численность населения по муниципальным образованиям Алтайского края на 1 января 2015 года: стат. бюл. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю. Барнаул, 2015.

*Alexey Alexeevich Eremin, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Geographical Sciences*

*Vsevolod Nikolaevich Ilyin, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Historical Sciences*

The paper describes the main characteristics of the current demographic situation in the Altai region and its municipalities at the subregional level. The population dynamics, birthrate, mortality, migration, and age and sex composition of the population of the region were analyzed, and also territorial peculiarities of regional demographic development were identified.

**Keywords:** demographic development, Altai region, municipalities.





УДК 314.727.2

Оксана Андреевна Иванова, социолог Центра специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации в Алтайском крае (Барнаул, Россия)

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

В статье представлены результаты исследования динамики реализованной и потенциальной миграции сельской молодежи Алтайского края, а также влияния на миграцию произошедших с начала 2000-х гг. изменений в характеристиках образования и занятости молодежи. Проанализированы изменения численности сельской молодежи, масштабов ее миграции и миграционных установок, уровня ее образования, экономической активности в сравнении с городской молодежью и более старшим сельским населением трудоспособного возраста. Определены группы с наиболее высоким миграционным потенциалом. Выявлены особенности воздействия образования и занятости на миграцию молодежи из села, условия их ремиграции после получения высшего образования в городах. Выделены направления совершенствования государственной политики по сокращению миграции сельской молодежи в области образования и занятости.

**Ключевые слова:** сельская молодежь, миграция, образование, занятость, аграрный регион, государственная политика.

## ОБРАЗОВАНИЕ И ЗАНЯТОСТЬ КАК ФАКТОРЫ МИГРАЦИИ СЕЛЬСКОЙ МОЛОДЕЖИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ: ЧТО ИЗМЕНИЛОСЬ С НАЧАЛА 2000-Х?

## EDUCATION AND EMPLOYMENT AS FACTORS OF MIGRATION OF RURAL YOUTH OF THE ALTAI TERRITORY: WHAT HAS CHANGED SINCE THE EARLY 2000S?

Проблемы и перспективы социально-экономического развития села и воспроизводства сельского сообщества тесно связаны с вопросами сокращения миграции молодежи из села и улучшения ее социального положения. Ограниченные возможности трудоустройства, доступа к качественному образованию и другие проблемы ведут к неудовлетворенности молодых сельян своим социальным положением и к массовому оттоку молодежи из села, что создает угрозы его дальнейшему социально-экономическому развитию.

С начала 2000-х гг. в регионах России, в том числе и Алтайском крае, реализуются федеральные и региональные программы устойчивого развития сельских территорий и ряд других государственных программ, позволяющих решать

отдельные социально-экономические проблемы сельской молодежи. Однако это не позволяет кардинально изменить ситуацию с миграцией молодежи из села даже при формировании условий восходящей социальной мобильности молодых сельян в местах постоянного проживания, что является социально-значимой проблемой, актуальность которой усиливается приоритетностью поставленных задач по устойчивому развитию сельских территорий и обеспечению продовольственной безопасности страны. Устойчивое социально-экономическое развитие сельских сообществ уже в настоящее время затруднено нехваткой молодых квалифицированных кадров. Продолжающийся отток сельской молодежи может привести к кардинальной проблеме социального воспроизводства сельских сообществ, их

массовому сокращению и, как следствие, проблеме продовольственной безопасности, к формированию ситуации, когда данные процессы уже трудно будет остановить. Особую остроту данные проблемы приобретают в аграрных регионах с высокой долей сельского населения, к которым относится и Алтайский край.

Данная статья посвящена результатам исследования изменений в образовании и занятости сельской молодежи Алтайского края и их воздействия на миграцию с начала 2000-х гг. Для этого мы воспользовались данными государственной статистики Алтайского края, Сибирского федерального округа (СФО) и Российской Федерации за 2000-2014 гг., Всероссийских переписей населения 2002 и 2010 гг., проведенных сотрудниками Института экономики и ОПП СО РАН





(под руководством А.М. Сергиенко) выборочных опросов сельских жителей Алтайского края в 2002, 2008, 2011 и 2013 гг., глубинных интервью с сельской молодежью в 2014-2015 гг. и экспертных опросов представителей региональной и местной власти, руководителей хозяйств и организаций социальной сферы (в 2008, 2011 и 2013 гг.)<sup>1</sup>. Мы также опирались на материалы СМИ (официального сайта Администрации Алтайского края, публикации в газете «Алтайская нива» за 2011-2015 гг.) и результаты проведенных нами в 2016 г. фокус-групповых исследований с участием сельской молодежи, обучающейся в вузах Барнаула.

**Динамика численности и миграции сельской молодежи.** На начало 2015 г. численность сельской молодежи в Алтайском крае составила 139 тыс. чел., сократившись с 2002 г. в 1,7 раза (табл. 1). Причем основные потери произошли в последние годы.

Существенное сокращение численности молодых селян (преимущественно за счет их миграционного оттока), вдвое большее в сравнении с городской молодежью и более старшим сельским населением трудоспособного возраста, привело к **снижению удельных весов сельской молодежи в структуре молодежи в целом и в структуре селян трудоспособного возраста.** В 2014 г. молодежь составила 13% сельских жителей региона и четверть сельского населения трудоспособного возраста. Сельская молодежь составляет чуть более трети всей молодежи края, и эта доля постепенно снижается.

По данным переписи 2010 г., сельская молодежь Алтайского края характеризовалась более высокой миграционной активностью в сравнении с сельской молодежью Сибирского федерального округа и России (на 20 и 40% соответственно). В 2014 г. миграционная убыль сельской молодежи наблюдалась во всех районах края, за исключением семи (Алтайский, Завьяловский, Калманский, Зональный, Первомайский, Солонешенский, Усть-Калманский районы). Наибольший отток молодых селян зафиксирован в Немецком национальном, Тальменском, Смоленском и Змеиногорском районах. Вместе с тем **в последние годы миграционная убыль сельской молодежи Алтайского края значительно снизилась** (почти вдвое только за 2012-2014 гг.) в отличие от аналогичного по масштабам миграционного прироста городской молодежи (рис. 1). В эти годы наибольшей миграционной активностью отличалась старшая подгруппа сельской молодежи в возрасте 25-29 лет.

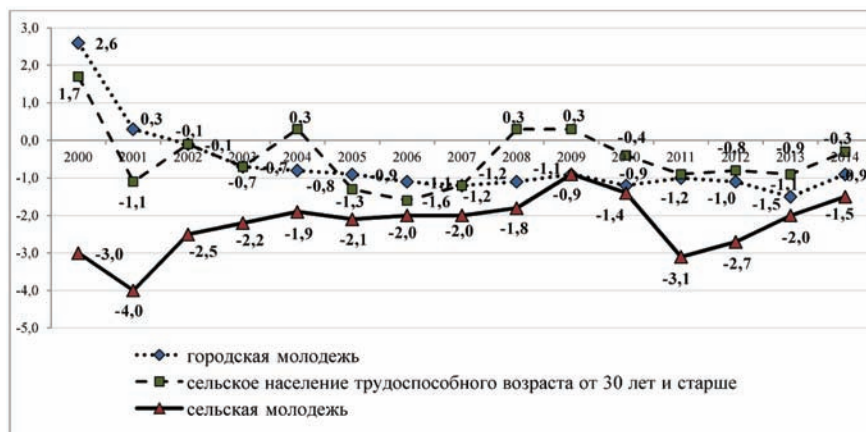


Рис. 1. Внешняя миграция сельской и городской молодежи, селян трудоспособного возраста от 30 лет и старше в Алтайском крае в 2000–2014 гг., тыс. чел.

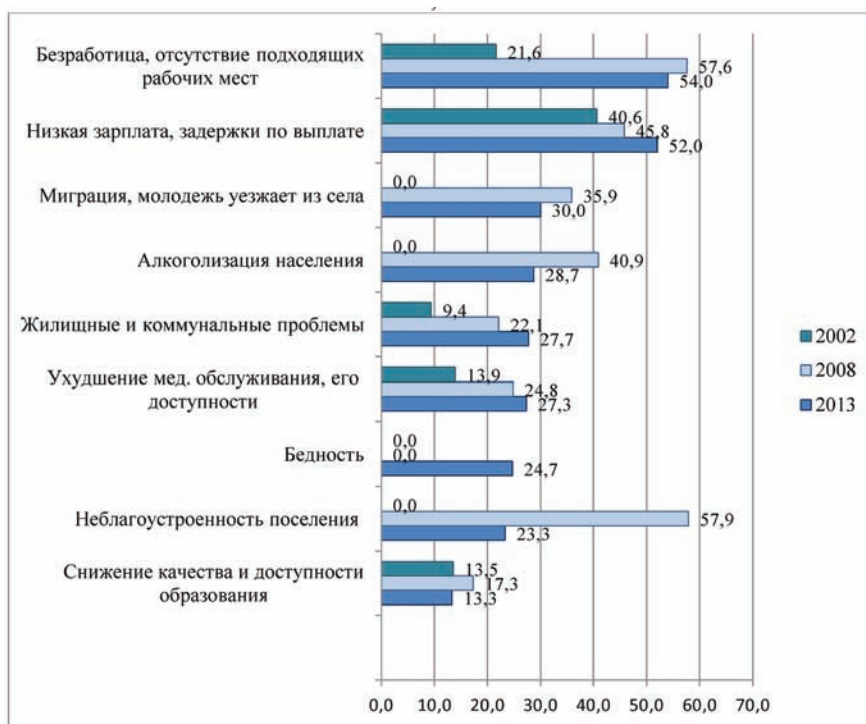


Рис. 2. Оценка сельскими жителями наиболее острых социальных проблем в развитии села в 2002, 2008 и 2013 гг., % ко всему массиву респондентов

Таблица 1

**Демографические характеристики сельской и городской молодежи, сельского населения трудоспособного возраста от 30 лет и старше, проживающих в Алтайском крае**

	Перепись 2002 г.			2014 г.		
	сельская молодежь	городская молодежь	селяне трудоспос. возраста от 30 лет	сельская молодежь	городская молодежь	селяне трудоспос. возраста от 30 лет
Численность, тыс. чел.	234	367	480	139	268	376
Доля в структуре молодежи, %	38,9	61,1	-	34,2	65,8	-
Доля в соответствующей группе населения трудоспособного возраста, %	32,8	40,6	67,2	25,1	34,1	74,9





Рис. 3. Миграционные установки сельской молодежи («Хотели бы Вы сменить место жительства? Куда планируете переехать?»), %

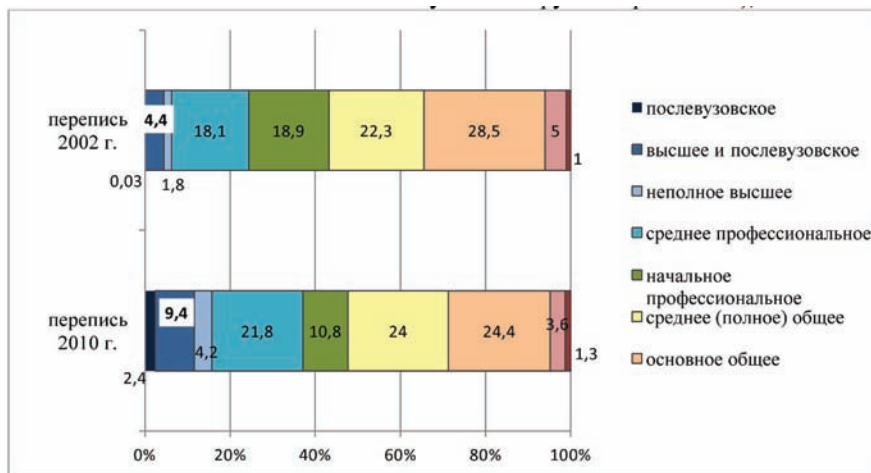


Рис. 4. Структура сельской молодежи Алтайского края по уровню образования (по данным переписей населения 2002 и 2010 гг.), %

Результаты выборочных опросов сельских жителей Алтайского края в 2008, 2011 и 2013 гг. и проведенных интервью с сельской молодежью в 2014-2015 гг. соответствуют статистическим данным. Сдвиги в рейтинге социальных проблем села с начала 2000-х гг. по оценкам сельских жителей показывают, что миграция молодежи из села входит в последние годы в тройку лидеров, наряду с низкой зарплатой и безработицей (рис. 2).

Оценки экспертов (руководителей органов местного самоуправления, сельскохозяйственных предприятий и организаций социальной сферы) во многом соответствуют оценкам населения, причем рейтинг остроты проблемы миграции молодежи у экспертов еще выше. Особенно наглядно это видно по оценкам руководителей хозяйств. Результаты опросов в 2008 и 2013 гг. показали, что самыми

острыми проблемами на селе, с отрывом от остальных, по их мнению, являлись именно миграция молодежи из села и связанная с ней нехватка квалифицированных рабочих и специалистов, причем острота этих проблем в последние годы усилилась. По словам руководителя СПК «Путь Ленина» Поспелихинского района, «*надо обязательно остановить массовый отток молодежи из села... Уже сейчас нет ясной картины, кто будет трудиться на полях через 5-10 лет... Однако эта проблема требует комплексного решения государства – сил только одних хозяйств в этом вопросе недостаточно*» (по материалам статьи «Вприглядку механизатора не выучишь» в газете «Алтайская нива», № 24 (487) 21-27 июня 2012 г.).

**Миграционный потенциал сельской молодежи значительно больше, чем в старших группах селян трудоспособно-**

го возраста (рис. 3)<sup>2</sup>. В 2013 г. желали уехать из села в города своего региона либо в другие регионы страны 35% молодежи против 19% среди всех сельских жителей. За 5 лет с 2008 по 2013 гг. миграционный потенциал сельской молодежи сократился в 1,6 раза, а доля не желающих менять место жительства выросла с 35 почти до 60%.

Миграция является результирующим показателем социального положения молодежи, его динамики. Среди факторов формирования миграционного потенциала молодых людей лидирующую роль играют образование и статус занятости, а также большое значение имеют материальное положение, жилищные условия, семейный статус. Желание уехать из села чаще имеют молодые люди с высшим образованием и вместе с тем молодежь, только закончившая среднюю школу, безработные, холостяки, молодежь с относительно неблагоприятным материальным положением, а также не обеспеченная своим жильем и проживающая у родителей (табл. 2).

Значительное влияние на формирование миграционных установок оказывают отсутствие хорошо оплачиваемой работы, перспектив карьерного роста, желание повысить уровень образования. Высоким потенциалом миграционной активности обладают, например, молодые работники сельского хозяйства.

В младшей группе молодежи (до 24 лет) миграционный потенциал значительно выше. В частности, более выражена установка на отъезд из села в младшей молодежной группе со средним общим и высшим (особенно незаконченным высшим) образованием, а также среди ее безработных представителей, среди относительно благополучных по материальному положению.

**Влияние образования на миграцию сельской молодежи.** Уровень образования сельской молодежи края заметно вырос с начала 2000-х гг. (рис. 4) и является более высоким среди регионов СФО, хотя пока он ниже среднего по России (табл. 3).

По данным переписи 2010 г. доля лиц, имеющих профессиональное образование, составляет почти половину, причем этот рост обеспечивался за счет высшего и среднего профобразования. Более чем в два раза (почти до 10%) вырос удельный вес сельской молодежи с высшим образованием.

Вместе с тем сельская молодежь края заметно уступала по уровню образования городской молодежи и остальным сельским жителям трудоспособного





**возраста**, особенно по охвату высшим (отставание более чем в два раза в сравнении с городской молодежью) и в целом по охвату профессиональным образованием (отставание почти в полтора раза) – таблица 4. Среди сельской молодежи значительно больше неграмотных: около 1700 чел. в 2010 г. (почти 1%).

Несмотря на повышение уровня образования сельской молодежи и сокращение различий с более старшими селянами, отставание от городской молодежи еще больше увеличилось (по профессиональному образованию – в 1,5 раза).

С начала 2000-х гг. немного увеличились и доли занятой в экономике сельской молодежи с профессиональной подготовкой (до 60%), а также со средним и высшим профессиональным образованием – до 28 и 14% соответственно (табл. 4). Но при этом отставание от городской молодежи также выросло еще больше (до трети).

По данным исследований шотландских ученых С. Пэвиса, С. Плэтта и Дж. Хаббарда<sup>3</sup>, а также других исследователей, достигнутый уровень образования является значимым фактором не только выбора типа занятости сельской молодежи (поиска работы на местном или национальном рынке труда), но и формирования отношения к местному сообществу и сельской жизни в целом. **Стремление повысить уровень образования является одной из распространенных причин формирования миграционного настроения сельской молодежи в Алтайском крае.** По данным выборочных опросов значимость этой причины растет, в 2011 г. это характерно было почти для каждого десятого молодого селянина. Этому способствует и **ухудшение ситуации с доступностью и качеством профессионального образования в сельской местности края.** Так, именно закрытие профучилища становится весомой причиной оттока молодежи из села (из материалов статьи «Счет – в пользу оптимистов» в газете «Алтайская нива», № 48 (459) 8-14 декабря 2011 г.: «В этом году – новая причина оттока молодежи из района (Усть-Пристанского) – закрылось ПУ-59. И последствия этого мы начнем ощущать через года три-четыре... Раньше со всех сел района молодежь стекалась в училище, женились и оседали в селах. Третью работающего населения района наверняка прошла этот путь»). Вместе с тем благоприятным фактором, сдерживающим миграционный отток сельской молодежи, является развитие дистанционного обучения в сельской местности (из интервью с молодой сотрудницей сельской админи-

Таблица 2

**Миграционный потенциал различных групп сельской молодежи, % (по данным опросов в 2008, 2011, 2013 гг.)\***

Характеристики		2008	2011	2013
В целом по массиву		56,1	45,1	34,5
Образование	начальное и основное общее	21,4	62,5	...
	среднее общее	70,2	55,0	40,0
	начальное профессиональное	51,6	34,8	40,0
	среднее профессиональное	46,4	45,5	14,3
	неполное высшее	72,5	14,3	40,0
Занятость	заняты в экономике	53,4	38,9	38,5
	безработные	75,0	80,0	0,0
Материальное положение	бедно и очень бедно («хватает средств только на питание и оплату коммунальных услуг» либо «денег иногда не хватает даже на питание»)	90,9	41,7	0,0
	средне («покупка вещей длительного пользования является проблемой»)	64,2	44,8	31,6
Жилищные условия	живут в собственном доме, собственной квартире	53,5	48,4	23,5
	живут с родителями	67,4	42,9	100,0
	снимают жилье, живут в служебной квартире (доме)	42,9	30,8	40,0

\* Удельный вес сельской молодежи (18-29 лет), желающей уезжать из села. Рассчитано в процентах к соответствующей группе ответивших, не включая затруднившихся с ответом.

... – данная группа отсутствует в выборке.

Таблица 3

**Характеристики образования сельской молодежи Алтайского края, регионов СФО и России (по данным Всероссийских переписей 2002 и 2010 гг.), %**

Образование	Перепись 2002 г.			Перепись 2010 г.		
	Алтайский край	Сибирский федеральный округ	Россия	Алтайский край	Сибирский федеральный округ	Россия
Высшее	4,4	3,9	5,2	9,4	8,6	11,4
Среднее профобразование	18,1	16,7	18,7	21,8	21,0	22,4
Начальное профобразование	18,9	15,6	15,3	10,8	9,0	15,3

страции в 2015 г., с. Смоленское Смоленского района: «Я несколько лет работаю в комитете по финансам. Когда появилась перспектива повышения, мне сказали, что необходимо получить высшее образование. Хорошо, что его можно получить дистанционно, а то бы пришлось отказаться от этой идеи, потому что в город на сессию не наездиться»).

**Занятость и миграция.** По данным исследований английских ученых Ф. Картмеля и Э. Ферлонга, ограниченные возможности занятости сельской молодежи – одна из важных проблем устойчивости местных сообществ, стимулирующая их миграционный отток<sup>4</sup>. Ученые отмечают, что «мосты», обеспечивающие для молодежи доступ к качественным рабочим местам, существенно различаются у горожан и селян; для последних особое значение имеют коллективные социальные сети.

С начала «нулевых» экономическая активность сельской молодежи края увеличилась на десятую часть, и по переписи 2010 г. экономически активными являлись уже две трети молодых селян,<sup>5</sup> что

было больше средней по Сибири и соответствовало среднероссийскому значению (табл. 5). Доля безработных среди экономически активной сельской молодежи составила 17,2%, это меньше средних значений по СФО и РФ в целом, но существенно выше в сравнении с остальными селянами трудоспособного возраста и городской молодежью.

Ограниченные возможности занятости сельской молодежи – одна из важных проблем устойчивости местных сообществ и формирования миграционного настроения. **Социальным лифтом, обеспечивающим для молодежи доступ к качественным рабочим местам, все в большей мере становится образование** (из интервью с молодым предпринимателем в 2015 г., п. Новые Зори Павловского района: «К моменту окончания вуза я уже решил, что останусь жить в своем селе, и стал продумывать различные варианты трудоустройства. Остановился на том, чтобы открыть свое дело. В центре занятости выделили небольшие деньги, открыл пекарню. Главное – не сидеть сложа руки»). С начала «нулевых» увеличилась диффе-





Таблица 4

**Образовательная структура сельской и городской молодежи, сельского населения трудоспособного возраста от 30 лет и старше в Алтайском крае (по данным Всероссийских переписей населения 2002 и 2010 гг.), %**

	Перепись 2002 г.			Перепись 2010 г.		
	сельская молодежь	городская молодежь	селяне трудосп. возраста от 30 лет	сельская молодежь	городская молодежь	селяне трудосп. возраста от 30 лет
<b>Уровень образования:</b>						
высшее образование	4,4	11,7	10,4	9,4	20,7	11,6
среднее профобразование	18,1	22,5	31,8	21,8	24,8	32,9
начальное профобразование	18,9	12,0	25,8	10,8	5,2	12,8
среднее общее образование	22,3	29,6	18,7	24,0	22,8	26,5
<b>Занятые в экономике:</b>						
с высшим образованием	7,6	20,2	12,9	14,0	31,4	14,4
со средним профобразованием	24,9	33,3	33,9	28,1	32,7	33,5
с начальным профобразованием	24,3	16,4	25,3	12,9	6,0	12,8
со средним общим образованием	20,8	16,7	18,0	22,8	14,8	24,4
с основным общим образованием	16,7	14,7	6,8	4,3	7,0	10,9

Таблица 5

**Характеристики экономической активности по территориям (Алтайский край, регионы СФО и России) и группам населения (в Алтайском крае) (по данным Всероссийских переписей населения 2002 и 2010 гг.), %**

	Перепись 2002 г.		Перепись 2010 г.	
	экономически активное население	безработные среди экономически активных	экономически активное население	безработные среди экономически активных
<b>Территории:</b>				
Алтайский край	53,1	18,4	66,8	17,2
Сибирский федеральный округ	50,6	23,7	64,6	20,3
Российская Федерация	53,0	23,8	66,6	20,6
<b>Группы населения в Алтайском крае:</b>				
сельская молодежь	53,1	18,4	66,8	17,2
городская молодежь	53,9	17,7	65,5	12,9
селяне трудоспоб. возраста от 30 лет	81,1	10,4	79,6	13,2

ренициация сельской молодежи с разным уровнем образования по статусу и сфере занятости: в отраслях социальной сферы больше сконцентрировались молодые селяне с более высоким уровнем образования, а в сельском хозяйстве, напротив, – с более низким. Среди молодежи без профессионального образования было больше занятых в сельском хозяйстве, а также безработных, домохозяек.

Повысилась значимость семейного статуса как фактора экономической активности. Состоящая в браке сельская молодежь чаще имеет постоянную работу в сравнении с холостыми, более ориентирована на поиск работы, ведение ЛПХ, хотя часть из них делают такой выбор вынужденно (из интервью с молодым работником птичника, п. Новые Зори, Павловский район, 2015 г.: «Работа в птичнике не из легких: постоянно следить за поголовьем, убирать, перетаскивать с места на место, а зарплата маленькая, еще и штрафы всякие начальство придумало. Однако выбора особо нет, куда меня еще без образования и с судимостью возьмут – не в администрацию же, а у меня жена и двое детей»).

Вместе с тем именно наличие подходящей занятости и оплаты труда в сельской местности способствуют тому, что пока еще значимая часть сельской молодежи сознательно отказывается от повышения образования: «Я никуда учиться

после школы не пошел, хотя мне и говорили, что профобразование нужно получать, но мне все не до этого было, долго дома сидел, потом постоянно рабочим в разных местах подрабатывал... В итоге взяли лес сторожить, там образования специального не нужно» (из интервью с молодым работником Черемновского лесничества, п. Комсомольский Павловского района в 2015 г.); «Я окончил 9 классов в школе и дальше не захотел учиться. Пошел дядром на ферму. Это все, что мне нужно, и иного я не желаю. У меня, например, зарплата выходит тысяч 30 в месяц» (из интервью с Сергеем К., оператором машинного доения ЗАО «СХП «Урожайное» Советского района – газета «Алтайская нива», № 8 (572) 6-12 марта 2014 г.).

Изменения в экономической активности сельской молодежи отразились на структуре их доходов и материальном положении. В структуре сельской молодежи по основным источникам доходов **наблюдалось увеличение долей получателей заработной платы, помощи других лиц и снижение долей получателей доходов от ЛПХ** (рис. 5).

Несмотря на то, что почти вчетверо меньше стало тех молодых селян, для кого доходы от ЛПХ являлись основными, **семейные подворья продолжают играть важную роль в формировании их доходов** (из интервью с молодым работником Черемновского лесничества в 2015 г.,

п. Комсомольский Павловского района: «Подсобное хозяйство есть, быков держим и свиней. Тяжело, конечно, их содержать, ведь еще и огород летом, но это единственный выход потом получить более-менее крупную сумму денег без всяких беших процентов»). По переписи 2010 г. наиболее распространенными источниками доходов сельской молодежи края являлись зарплата, доходы от ЛПХ, помощь родственников и других селян. И в отличие от городской молодежи среди сельской **значительно больше получателей социальных пособий и пособия по безработице** (рис. 6).

Сельская молодежь края более позитивно оценивала свое материальное положение по сравнению с более старшими селянами, хотя, по словам одного из экспертов, являющегося в 2011 г. одним из руководителей регионального органа исполнительной власти, «риск бедности связан не столько с возрастом селян, сколько с осознанием своей бедности... Молодой человек часто бедным себя не осознает, хотя объективно, может быть, и беден, потому что у него еще есть перспективы самореализации». По опросу 2011 г., к бедным и очень бедным (последним «денег иногда не хватает даже на питание») себя отнесли только 4% опрошенных молодых селян (что в три с лишним раза меньше, чем среди всех бедных сельских





жителей), почти четверть отметила, что им «хватает средств лишь на скромное питание и оплату коммунальных услуг», и три четверти представителей сельской молодежи являются относительно бедными, они указали, что денег им «не хватает на покупку товаров длительного пользования»<sup>6</sup>.

**Привлекательность переезда в город зачастую связывается молодыми селянами с возможностью трудоустроиться и получить более высокую заработную плату** (из интервью с молодым работником ООО «Некрасовская сельхозтехника», с. Гальбштадт, Немецкий национальный район, газета «Алтайская нива», № 15 (478) 2012 г., статья «Жить и работать буду в селе»: «Проблема оттока молодежи из села объясняется просто: нет достойной заработной платы и, соответственно, стимула работать... Специалисты с высшим образованием часто вынуждены выполнять низкоквалифицированную работу, и многие по этой причине меняют место жительства»). Вместе с тем **проблемы, возникающие при переезде, являются сдерживающими факторами миграции молодых селян в города**. Среди них к лидерам относятся **проблемы трудоустройства и получения доступного жилья в городе** (из интервью со студенткой медицинского колледжа в 2015 г., жительницей с. Стуково Павловского района: «Если бы после получения диплома я нашла работу с жильем, то наверняка осталась бы в городе. Но найти такую работу очень непросто. Поэтому придется жить в деревне с родителями, а на работу ездить каждый день по 40 км до города и обратно»; из интервью с молодым инженером СПК «Знамя Родины» с. Калмыцкие Мысы Поспелихинского района, выпускником факультета механизации Аграрного университета, газета «Алтайская нива» № 13 (627) 2015 г., статья «Под крышей дома. Своего!»: «Пробовал зацепиться в городе, однако без стажа работы где там по специальности устроишься? Разве что на подхвате в многочисленных шиномонтажных и прочих автомастерских. Но такая перспектива положительных эмоций не вызывала. И не только у меня...»).

Результаты проведенных нами в 2016 г. фокус-групповых опросов сельской молодежи, обучающейся в вузах Барнаула, показали, что **наиболее мощным условием ремиграции студенческой молодежи, возвращения их в село после обучения является прежде всего возможность трудоустройства, хотя безусловно необходимо учитывать весь комплекс условий жизни**

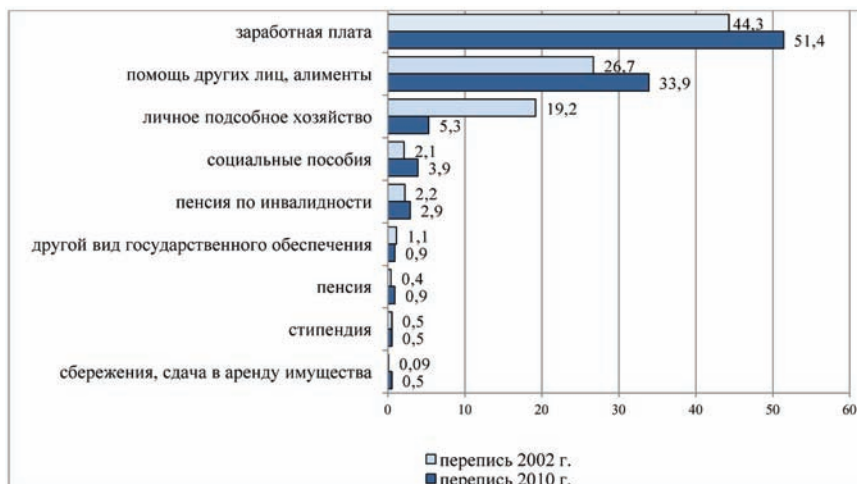


Рис. 5. Структура сельской молодежи Алтайского края по источникам основных доходов (по данным переписей населения 2002 и 2010 гг.), %

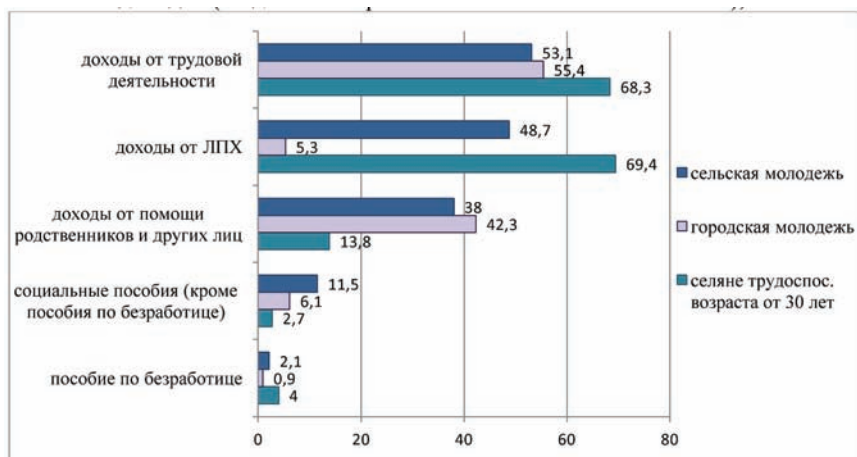


Рис. 6. Структура сельской и городской молодежи, сельского населения трудоспособного возраста от 30 лет и старше Алтайского края по всем источникам доходов (по данным переписи населения 2010 г.), %

**недеятельности сельской молодежи**, включая характеристики обеспеченности жильем и его качества, развития сельской социальной инфраструктуры, наличие регулярного транспортного сообщения и дорог хорошего качества, связывающих село с ближайшим крупным или средним по численности городом (из интервью с временно безработной в 2015 г., п. Комсомольский Павловского района: «После окончания педагогического вуза я вернулась в родное село, но в местную школу мне устроиться не удалось, а идти на сельхозпредприятие «за копейки» я не хочу. Поэтому придется ехать в город и устраиваться по специальности, родители обещали помочь с арендой жилья...»). Но в любом случае за возвращение в свое село высказалась только молодежь, проживавшая в крупных газифицированных селах, районных центрах. По результатам фокус-групп потенциал ремиграции

составляет менее 5-10%, но резко повышается при создании перечисленных условий до 30-50%.

Итак, сельские территории Алтайского края активно теряют важный ресурс демографического воспроизводства и социального-экономического развития в лице молодежи. И хотя в последние годы произошло значительное сокращение миграционного потенциала молодых селян, все же 35-45% из них хотели бы уехать из сельской местности. Основными выталкивающими из села факторами по-прежнему являются низкий уровень жизни и безработица, а также недоступность получения желаемого уровня образования или квалификации по месту жительства; причем значимость образования и занятости как факторов миграции заметно выросла с начала 2000-х гг. Высоким миграционным потенциалом обладают молодые селяне, слабо связанные с сельской средой жизнедеятельности (не имеющие хорошо опла-





чиваемой работы, собственного жилья, получающие профессиональное образование в городах) и одновременно активно использующие ресурсы в виде помощи со стороны родственных и коллективных социальных сетей, а также органов власти.

Но парадоксальной особенностью современной ситуации является заметное истощение потенциала динамики миграционных настроений сельской молодежи, из-за сочетания позитивных и негативных факторов: с одной стороны, благодаря значительному повышению уровня их жизни в предшествующие двум последним кризисным годам десятилетия, а с другой – из-за сокращения молодой части в демографической структуре сельских жителей, а также вследствие изменения притягательной силы городов как постоянного места жительства. В последнем случае на это повлияло существенное развитие транспортной и дорожной сети, обеспечивающей связь села с городом и создающее основу роста маятниковой трудовой миграции, а также ограниченные возможности города принять сельских мигрантов на постоянное место жительства путем создания подходящих рабочих мест и недорогого жилья. Причем, по предварительным результатам выборочного исследования изменений в социальном положении сельской молодежи, проведенного в 2016 г., последние кризисные года (2014-2016 гг.) существенно не повлияли на рост миграционного потенциала сельской молодежи.

Перспективы позитивных сдвигов в миграционном настроении сельской молодежи видятся прежде всего в создании эффективных рабочих мест и комплекса жизненных условий на селе. Приоритетом государственной политики по сокращению миграции молодых селян должны стать дифференцированные социальная поддержка и стимулирование активности различных групп сельской молодежи с учетом территориальных, демографических, доходных и других характеристик их

социального положения. Среди направлений совершенствования государственной политики в области образования и занятости можно выделить следующие:

- развитие профориентации, повышение доступности и стимулирования получения профессионального образования, в том числе за счет дистанционных форм обучения;

- целевое обучение и социальная поддержка молодых специалистов, внедрение системы муниципального заказа на подготовку кадров с учетом потребностей локальных рынков труда, закрепление молодых специалистов в различных отраслях экономики (в сфере сельского хозяйства, культуры, государственного и муниципального управления, туризма и др.);

- развитие молодежного предпринимательства, в том числе в отраслях АПК;

- содействие трудоустройству выпускников вузов по получаемым специальностям, безработной молодежи, экономическое стимулирование работодателей в трудоустройстве молодежи на квалифицированные рабочие места;

- содействие занятости молодых сельских женщин с маленькими детьми.

<sup>1</sup> О результатах исследований подробнее см.: 1) Алтайское село: тенденции и механизмы социального развития: колл. монография / науч. ред. А.Я. Троцкий. Барнаул, 2011. 295 с.; 2) Бедность сельской России в условиях модернизации экономики: процессы и механизмы формирования и преодоления: коллективная монография / под общ. ред. д.с.н. А.М. Сергиенко. Барнаул: АЗБУКА, 2014. 330 с.; 3) Сергиенко А.М. Активность населения на рынке труда: тенденции и механизмы трансформации в регионах Сибири в годы рыночных реформ: монография. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2013. 298 с.; 4) Сергиенко А.М., Решетникова С.А. Социальная поддержка сельских молодых семей в Алтайском крае: монография. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2013. 202 с.; 5) Устойчивое развитие сельских территорий Алтайского края: социально-экономические и пространственные аспекты:

кол. монография / науч. ред. А.Я. Троцкий. Барнаул, 2013. 330 с.

<sup>2</sup> Сергиенко А.М., Иванова О.А. Миграция сельской молодежи как индикатор благополучия села // Социология в современном мире: наука, образование, творчество: сборник статей. Вып. 8: в 2 ч. / под ред. О.Н. Колесниковой, Е.А. Попова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2016. Ч. 2. С. 26.

<sup>3</sup> Pavis S., Platt S., Hubbard G. Young people in rural Scotland. Pathways to social inclusion and exclusion. York: York Publishing Services Ltd, 2000. P. 30.

<sup>4</sup> Cartmel F., Furlong A. Youth unemployment in rural areas. York: York Publishing Services Ltd, 2000. P. 4-5.

<sup>5</sup> О результатах исследования изменения экономической активности и занятости сельского населения см.: 1) Алтайское село: тенденции и механизмы социального развития: колл. монография / науч. ред. А.Я. Троцкий. Барнаул, 2011. 295 с.; 2) Бедность сельской России в условиях модернизации экономики: процессы и механизмы формирования и преодоления: коллективная монография / под общ. ред. д.с.н. А.М. Сергиенко. Барнаул: АЗБУКА, 2014. 330 с.; 3) Сергиенко А.М. Активность населения на рынке труда: тенденции и механизмы трансформации в регионах Сибири в годы рыночных реформ: монография. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2013. 298 с.; 4) Сергиенко А.М., Решетникова С.А. Социальная поддержка сельских молодых семей в Алтайском крае: монография. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2013. 202 с.

<sup>6</sup> О методологических основах и результатах исследования динамики материального положения и бедности сельских жителей подробнее см.: 1) Sergiyenko Aliye M. Poverty of Rural Population in Russia: Trends and Social Mechanisms of Overcoming // Differences, Inequalities and Sociological Imagination: View from Russia / Editor-in-Chief V. Mansurov, Moscow, 2015. P. 129-134. CD ROM; 2) Бедность сельской России в условиях модернизации экономики: процессы и механизмы формирования и преодоления: коллективная монография / под общ. ред. д.с.н. А.М. Сергиенко. Барнаул: АЗБУКА, 2014. 330 с.; 3) Сергиенко А.М. Сельская бедность в России: методологические особенности исследования // Известия Алтайского государственного университета. 2012. №2/1 (74). С. 200-224.

*Oksana Andreevna Ivanova, sociologist at the Center for Special Communications and Information of the Federal Security Service of the Russian Federation in the Altai Territory (Barnaul, Russia)*

*Alie Mustafaevna Sergienko, Professor of the Department of Psychology and Sociology of Management of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), a leading researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering of the SB RAS, Doctor of Social Sciences*

The article presents the results of the research of the dynamics in actual and potential migration of rural youth of the Altai territory as well as influence of the changes in the characteristics of education and employment of rural youth to the migration since the 2000s. The changes in the number, level of education, economic activity of rural youth, magnitudes of its realized migration and migration attitudes in comparison with urban youth and older rural population of working age were analyzed. The authors identified groups of rural youth with the highest migration potential as well as features of the impact of education and employment on youth migration from the rural areas and conditions of return migration after receiving higher education in the cities. Ways of improving public policies to reduce migration of rural youth concerning education and employment were presented.

**Keywords:** rural youth, migration, education, employment, agricultural region, public policy.







УДК 342.92

Ольга Владимировна Меженина, доцент кафедры политической истории, национальных и государственно-конфессиональных отношений факультета массовых коммуникаций, филологии и политологии ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат исторических наук

В статье рассматривается проблема классификации служебных контрактов на государственной гражданской службе в Российской Федерации. Последовательно проанализированы позиции современных отечественных ученых по данному вопросу. Автор констатирует, что служебные контракты неоднородны, однако ряд классификаций с учетом современного правового регулирования потеряли актуальность, а некоторые следует усовершенствовать путем изменения законодательства.

**Ключевые слова:** государственная гражданская служба, служебный контракт, трудовой договор, Российская Федерация, гражданский служащий.

## ПРОБЛЕМА КЛАССИФИКАЦИИ СЛУЖЕБНЫХ КОНТРАКТОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### THE PROBLEM OF CLASSIFICATION OF SERVICE CONTRACTS IN PUBLIC CIVIL SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Начало XXI в. характеризуется для России началом проведения полномасштабной административной реформы, которая привела не только к реорганизации органов исполнительной власти, но и к преобразованию государственной службы, так как деятельность государственных служащих, в конечном счете, определяет и эффективность деятельности властных структур. В рамках реформы государственной службы важным событием стало принятие в 2003 г. Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – ФЗ № 58)<sup>1</sup>, а в 2004 г. – Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – ФЗ № 79)<sup>2</sup>. Благодаря этому появляются новые формы регулирования государственно-служебных отношений. Применительно к государственной гражданской службе данной новацией оказался служебный контракт, пришедший на смену трудовому договору, который раньше заключался с государственными гражданскими служащими. Появление нового понятия вызвало целый ряд вопросов как теоретического плана, касающихся правовой природы этого феномена, так и вполне практического характера по поводу заключения, изменения и расторжения служебных

контрактов. Одним самых дискуссионных вопросов в этом плане остается проблема классификации служебных контрактов, что и предопределило выбор темы данной статьи.

Для выявления сущности служебных контрактов необходимо выделить их виды по разным критериям.

Во-первых, представляется необходимым типология служебных контрактов по их содержанию: простые и сложные. К простым контрактам ученые относят те соглашения, которые содержат только существенные условия. Они, по мысли законодателя, должны присутствовать во всех соглашениях (ст. 24 ФЗ № 79). При этом сложными называются контракты, включающие не только существенные условия, но и факультативные. Если стороны договорились об их включении в контракт, то данные условия вполне могут быть прописаны в нем. В этом, на наш взгляд, заключается договорной характер, отражающий трудовую природу контракта с практической точки зрения, так как пусть незначительная, но определенная свобода при его заключении сохраняется. Незначительность свободы при этом объясняется тем, что в некоторых случаях факультативные условия просто необходимы, поэтому их обязательный характер является во многом

условным. В качестве примера можно назвать условие о неразглашении сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение обязанностей связано с использованием таких сведений (ст. 24 ФЗ № 79).

Ранее ученые выделяли также классификацию служебных контрактов в зависимости от их реального действия. С этой точки зрения они делились на действительные и приостановленные<sup>3</sup>. К действительным служебным контрактам относили соглашения, заключенные в соответствии с законодательством. А вот существование приостановленного контракта возможно было согласно статье 39 ФЗ № 79 (действовавшему до 14.07.2013), в которой такой контракт возникал в случае появления обстоятельств, не зависящих от воли сторон, когда гражданский служащий освобождался от замещаемой должности и его оставляли в соответствующем реестре гражданских служащих, а также включали в кадровый резерв. Сегодня данная типология неактуальна в связи с тем, что, согласно новой редакции Закона, по этому основанию служебный контракт не приостанавливается, а прекращается. Подобной практики, например, в трудовом законодательстве нет (трудовой договор в этом





случае прекращается). Учитывая, что служебный контракт на гражданской службе все-таки регулирует трудовые (служебные) отношения, поэтому подобное нововведение оправдано.

Наиболее актуальна, на наш взгляд, легальная типология в зависимости от сроков служебного контракта. Она закреплена в ФЗ № 79 (ч. 1 ст. 25). Это бессрочный (на неопределенный срок) и срочный служебный контракт.

В ст. 58 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (далее – ТК РФ) содержатся похожие нормы<sup>4</sup>.

Согласно ч. 2 п. 3, 4 ст. 9 ФЗ № 79 служебный контракт на неопределенный срок всегда заключается с государственными гражданскими служащими, замещающими должности категории «обеспечивающие специалисты» и «специалисты». В некоторых случаях подобный контракт заключается и с руководителями (ч. 2 п. 1 ст. 9 ФЗ). Учитывая, что еще со времен Древнего Китая проповедовался принцип постоянства и профессионализма на государственной службе, подобная практика в России, несомненно, необходима. Для того чтобы стать настоящим профессионалом, гражданский служащий должен накапливать опыт в течение долгой служебной деятельности. Кроме того, заключение служебного контракта без ограничения срока полномочий в некоторой степени способствует социальной защищенности чиновника.

Тем не менее в практике государственно-служебных отношений часто требуется временное привлечение специалистов, тогда и появляется необходимость заключения временного соглашения. Срок данного вида контракта установлен ч. 2 ст. 25 ФЗ № 79. Согласно зафиксированным там положениям срочный служебный контракт может заключаться на срок от одного года до пяти лет, то есть законодательство устанавливает не только максимальный, но и минимальный срок подобного соглашения. В данном случае наблюдается существенная разница с нормами трудового законодательства. В частности, согласно ст. 58 ТК РФ срок срочного трудового договора не может превышать 5 лет. Не совсем понятно, почему законодатель в отношении государственной гражданской

службы закрепил нижнюю границу в 1 год, так как на практике это может приводить к некоторым трудностям. Например, в случае временного замещения должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего может возникнуть необходимость в заключении контракта на срок в 5-6 месяцев. Допустим, это может происходить в ситуации ухода гражданского служащего, занимающего должность гражданской службы на постоянной основе, или в отпуск по уходу за ребенком. Конечно, такая ситуация может длиться не один год, однако чиновник имеет право выйти на службу сразу после родов, но при этом, как было сказано выше, заключение служебных контрактов на такой срок не допускается, так как минимальный срок служебного контракта составляет один год. Поэтому кадровые службы заключают, как правило, с временно принимаемым гражданским служащим временное соглашение сроком на один год, а потом расторгают его через 3-4 месяца из-за выхода государственного служащего на службу, ранее замещавшему указанную должность (ч. 3 ст. 35 ФЗ № 79). Наиболее оптимальным, на наш взгляд, было бы изменить ч. 2 ст. 25 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в соответствии с редакцией ст. 58 ТК РФ.

Кроме рассмотренных нами сроков, законодатель определил еще два условия, при которых применяется срочный служебный контракт. Это случаи, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок: с учетом категории замещаемой должности и условий прохождения гражданской службы.

К первым случаям относится замещение отдельных должностей гражданской службы категории «руководители» и должностей гражданской службы категории «помощники (советники)».

Ко вторым случаям причисляют несколько ситуаций, а именно, периоды отсутствия гражданского служащего и окончания обучения гражданином, заключившим договор на обучение в образовательном учреждении профессионального образо-

вания с обязательством последующего прохождения гражданской службы. К ним также относятся поступление на дипломатическую службу, а также в государственный орган, образованный на определенный срок или для выполнения определенных задач и функций, замещение должности гражданской службы, по которой ч. 14 ст. 50 ФЗ № 79 установлен особый порядок оплаты труда, с чиновником, достигшим возраста 60 лет, в порядке ротации.

При этом перечень не закрытый, и, кроме того, в ФЗ № 79 ничего не говорится о безусловном заключении срочного служебного контракта. Как нам представляется, это ущемляет права гражданского служащего. В данном случае вполне возможно рецепция подходов трудового законодательства. Так, согласно ст. 58 ТК РФ трудовой договор, заключенный на определенный срок при отсутствии достаточных к тому оснований, установленных судом, считается заключенным на неопределенный срок.

Тем не менее ряд авторов поддерживают законодательный подход, аргументируя это тем, что государственная служба носит публичный характер, то есть осуществляется в общепольных целях для достижения блага всех, и поэтому служебное законодательство должно защищать в первую очередь публичный интерес, а не интерес отдельных чиновников<sup>5</sup>. Более того, некоторые исследователи прямо требуют закрепления «в законодательстве возможности заключения срочных служебных контрактов в любых случаях, если это диктуется государственной необходимостью»<sup>6</sup>. По мнению И.Н. Гарячук, право выбора между срочным и бессрочным служебным контрактом должно оставаться за руководителем (представителем нанимателя). Возникает вопрос, связанный с целесообразностью введения подобной нормы. Чрезмерное увеличение полномочий руководителя, несомненно, приведет к субъективизму при поступлении на государственную службу, а это вряд ли благоприятно скажется на и без того сложной обстановке в РФ, связанной с проблемой распространения коррупционных правонарушений.





Исследователь также приводит примеры таких ситуаций, как временное увеличение объема работ государственного органа (например, в период проведения реформ) или временное привлечение на государственную службу специалистов, обладающих особыми познаниями в определенных сферах, для решения конкретных вопросов. При этом И.Н. Гарячук указывает на то, что «действующее законодательство в таком случае не позволяет привлекать на службу граждан по срочным служебным контрактам». С этим утверждением нельзя согласиться, хотя бы в отношении второй названной ситуации. Так как в случае приглашения необходимого специалиста вполне можно заключить служебный контракт на определенный срок для замещения должности гражданской службы категории «помощник (советник)». В отношении тех, кто претендует на замещение должности государственной гражданской службы категории «специалист», неоправданное расширение оснований для заключения срочного служебного контракта, тем более по усмотрению представителя нанимателя, может привести на практике к злоупотреблениям со стороны руководителя, а значит нарушению трудовых прав граждан.

Можно отметить, что в целом в законодательстве условия, при которых заключаются срочные служебные контракты, очерчивают максимально допустимый перечень ситуаций. Однако в некоторых случаях, на наш взгляд, излишний. Это, например, ч. 7 п. 4 ст. 25 ФЗ № 79: должности по которым устанавливается отдельный порядок оплаты труда. Согласно ч. 14 ст. 50 названного Закона оплата труда в данном случае производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности. По мысли законодателя, это должно быть закреплено именно в срочном служебном контракте. Данная норма не имеет каких-либо объяснений и думается, что подобные условия оплаты труда вполне могли бы быть закреплены в служебном контракте на неопределенный срок.

Таким образом, при наличии излишнего перечня случаев заключения срочного служебного контракта возможно ущемление трудовых интересов лиц, принимаемых на государственную гражданскую службу.

Хочется отметить, что в зависимости от сроков ФЗ № 58 выделяет три вида служебных контрактов (п. 3 ст. 12). Это служебный контракт, заключаемый:

- 1) на неопределенный срок;
- 2) на определенный срок;
- 3) на срок обучения в образовательном учреждении профессионального образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

Ученые в целом отвергают подобную классификацию применительно именно к государственной гражданской службе, так как именно организацию именно этого вида службы регулирует специальный Федеральный закон № 79-ФЗ. Поэтому исследователь А.А. Осин вполне оправданно отмечает, что третий вид в этой классификации на самом деле не образует самостоятельного вида, а является разновидностью срочного служебного контракта, потому что обучение в образовательном учреждении профессионального образования с обязательством последующего прохождения гражданской службы является лишь основанием для заключения срочного служебного контракта<sup>7</sup>.

В литературе существует дискуссия по поводу выделения классификации с позиций объема выполняемой работы<sup>8</sup>. Ученые предлагают делить служебные контракты на гражданской службе на следующие виды:

служебные контракты по основной служебной деятельности;

служебные контракты по службе по совместительству.

К служебным контрактам по основной служебной деятельности относятся контракты, которые заключаются с лицами, поступающими на государственную гражданскую службу как на постоянную (основную) работу. Хочется отметить, что данный вид контрактов не оспаривается учеными, так как гражданский служащий в соответствии с действующим законодательством принимается на службу на полную ставку, его трудо-

вая книжка хранится в государственном органе, в котором он осуществляет служебную деятельность.

При этом спорным вопросом как раз является наличие второго вида контракта: служебные контракты по службе по совместительству.

Этот вид контракта часто оспаривается как с позиций теории, так и практической деятельности. Связано это с тем, что в законодательстве о государственной гражданской службе данный вопрос практически не затрагивается. В 2003 г. на этот пробел указал еще Комитет по труду и социальной политике, который давал свое заключение на подготовленный законопроект «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>9</sup>.

Возникает в этой связи вопрос о том, существует ли возможность заключения на государственной гражданской службе подобных контрактов. Для этого нам необходимо обратиться к трудовому законодательству, учитывая, что оно субсидиарно применяется к отношениям, возникающим на государственной гражданской службе (ч. 7 ст. 11 ТК РФ). Трудовое законодательство различает два вида совместительства: внешнее и внутреннее.

Внешним совместительством на государственной гражданской службе признается ситуация, когда государственный гражданский служащий, заключивший с органом государственной власти служебный контракт по основной работе, одновременно работает по совместительству в другой организации по трудовому договору (ч. 2 ст. 14. ФЗ № 79). Чиновнику при этом надо предварительно уведомить представителя нанимателя, и тогда он сможет, к примеру, дополнительно заниматься педагогической деятельностью.

Нас же в рамках рассматриваемого вопроса интересует принципиальная возможность заключения именно служебных контрактов о работе по совместительству.

Могут ли иметь место на государственной гражданской службе другие виды совместительства? Этот вопрос в науке до сих пор остается дискуссионным. Ряд авторов признает такую возможность и предлагает ввести новые статьи в ФЗ № 79, которые





бы предусматривали право гражданского служащего по соглашению с другим работодателем (другому трудовому договору (служебному контракту)) работать на условиях внешнего совместительства у другого работодателя (в том числе в государственном органе) в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами<sup>10</sup>. Это бы давало возможность чиновнику одновременно служить в двух органах государственной власти, или работать по трудовому договору по основной работе в какой-либо организации и заключать служебный контракт о работе по совместительству для замещения должности в государственном органе.

Не согласны с подобным подходом ученые-административисты. С одной стороны, они не отрицают возможности заключения служебных контрактов о службе по внутреннему совместительству, но эта ситуация должна быть обставлена рядом условий, как минимум, необходимо создание в законодательстве о государственной гражданской службе института служебных контрактов по совместительству, в котором решались бы указанные вопросы.

С другой стороны, они считают, что работа на государственной службе по внешнему совместительству скажется негативно на эффективности его служебной деятельности, поэтому предлагают такую возможность прямо «запретить». Так, В.А. Козбаненко пишет, что «соблюдая защищаемые законом интересы государственной службы, нельзя создавать ситуацию, при которой гражданский служащий выполняет государственную функцию в рамках работы по совместительству, так как это требует реального исполнения обязанностей по государственной должности за рамками нормальной продолжительности служебного

времени. Функции государственного управления, обеспечиваемые профессиональной деятельностью гражданских служащих, должны осуществляться в течение всего отведенного для этого служебного времени в полном объеме и с должной мерой ответственности»<sup>11</sup>. На наш взгляд, подобное мнение вряд ли допустимо в качестве аргумента, так как в любых трудовых правоотношениях при совместительстве возможно проявление неэффективности.

В целом надо отметить, что законодательство не содержит разрешения принимать лиц на государственную службу по совместительству, но и четкого запрета здесь тоже нет, что на практике порождает двусмыслие, так как на государственных гражданских служащих распространяется действие трудового законодательства, поэтому принципиальная возможность подобного совместительства вполне существует.

Таким образом, служебные контракты неоднородны, ученые предлагают ряд их классификаций. Не вызывает серьезных дискуссий законодательно закрепленное деление служебных контрактов на срочные и заключенные на неопределенный срок. Типология служебных контрактов, в соответствии с которой они подразделяются действительные и приостановленные, утратила актуальность в связи с тем, что институт приостановления служебных контрактов перестал существовать. Также представляется целесообразным закрепить законодательно такой правовой феномен, как служебный контракт по совместительству, поскольку трудовые отношения даже в публично-правовой сфере на практике вполне могут вызывать возникновение подобных трудовых правоотношений.

<sup>1</sup> О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 01.12.2007) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>2</sup> О государственной гражданской службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215;

<sup>3</sup> Горячук И.Н. Приостановление служебного контракта // Трудовое право. 2010. № 9. С. 78.

<sup>4</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

<sup>5</sup> Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика. Саратов: Научная книга, 2008. С. 21.

<sup>6</sup> Горячук И.Н. Административно-правовое регулирование служебного контракта на государственной гражданской службе Российской Федерации: автореф. дис. ... кандидата юридических наук. Саратов, 2011. С. 16.

<sup>7</sup> Осин А.А. Содержание, форма и особенности заключения служебного контракта // Трудовое право. 2007. № 5. С. 47.

<sup>8</sup> Горячук И.Н. Административно-правовое регулирование... С. 19.

<sup>9</sup> Письмо Комитета по труду и социальной политике от 12.11.2003 № 3.2-15/1483 «Заключение по проекту Федерального закона № 369418-3 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Ершова Е.А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. М.: Статус, 2008. С. 298.

<sup>11</sup> Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (постатейный) / под ред. В.А. Козбаненко. СПб.: Питер Пресс, 2008. С. 134.

*Olga Vladimirovna Mezhenina, Associate Professor of the Department of Political History, National and Confessional Relations, Faculty of Mass Communication, Philology and Political Science of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Historical Sciences*

The article analyzes the problem of classification of service contracts in the civil service in the Russian Federation. The positions of contemporary Russian scientists on the problem were analyzed. The author states that the service contracts are not uniform, however, a number of classifications, given the current legal regulation, have lost their relevance, and some should be improved by legislative changes.

**Keywords:** public civil service, a service contract, an employment contract, the Russian Federation, a civil servant.







УДК 356/359

Виктор Владимирович Вартик, магистрант 2 курса направления «Государственное и муниципальное управление» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», начальник Филиала № 5 Федерального государственного казенного учреждения «425 Военный госпиталь» Минобороны России (Алейск, Алтайский край, Россия)

В соответствии с Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р (далее – Программа<sup>1</sup>), Приказом Министра обороны РФ от 02 июня 2014 г. № 380; Приказом Минздрава России № 421 от 28 июня 2013 г. и Планом мероприятий Федерального государственного казенного учреждения «425 Военный госпиталь» Минобороны России («дорожной карты») «Повышение эффективности мероприятий по охране здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц» в Министерстве обороны Российской Федерации в целях установления действенных механизмов зависимости уровня оплаты труда военнослужащих и лиц гражданского персонала филиала № 5 Федерального государственного казенного учреждения «425 Военный госпиталь» Минобороны России от объема и качества предоставляемых медицинских услуг в филиале № 5 Федерального государственного казенного учреждения «425 Военный госпиталь» Минобороны России (далее – госпиталь) используется многокомпонентная система оценки эффективности деятельности медицинского персонала.

*Ключевые слова:* оценка эффективности деятельности, «дорожная карта».

## ОБ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ И ЛИЦ ГРАЖДАНСКОГО ПЕРСОНАЛА ПО ОКАЗАНИЮ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ В ФИЛИАЛЕ № 5 ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КАЗЕННОГО УЧРЕЖДЕНИЯ «425 ВОЕННЫЙ ГОСПИТАЛЬ» МИНОБОРОНЫ РОССИИ

## ON THE ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF MILITARY AND CIVILIAN PERSONNEL PROVIDING MEDICAL SERVICES AT BRANCH NO. 5 OF THE FEDERAL STATE INSTITUTION «425 MILITARY HOSPITAL» OF THE MINISTRY OF DEFENSE OF THE RUSSIAN FEDERATION

В соответствии с Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012-2018 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 2190-р<sup>2</sup> (далее – Программа)<sup>3</sup>, приказом Министра обороны РФ от 02 июня 2014 г. № 380<sup>4</sup>; приказом Минздрава России № 421 от 28 июня 2013 г.<sup>5</sup> и планом мероприятий Федерального государственного казенного учреждения «425 Военный госпиталь» Минобороны

России («дорожной карты») «Повышение эффективности мероприятий по охране здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц» в Министерстве обороны Российской Федерации, в целях установления действенных механизмов зависимости уровня оплаты труда военнослужащих и лиц гражданского персонала филиала № 5 Федерального государственного казенного учреждения «425 Военный госпиталь» Минобороны России (далее – госпиталь) от объема и качества, предоставляемых медицинских услуг

в госпитале используется многокомпонентная система оценки эффективности деятельности медицинского персонала, для чего созданы:

1) Комиссия по оценке эффективности деятельности лиц гражданского персонала (далее – Комиссия по гражданскому персоналу) в составе:

Председателя Комиссии по гражданскому персоналу;

– начальника госпиталя;

Заместителя председателя Комиссии по гражданскому персоналу;





– заместителя начальника госпиталя по медицинской части;

Членов Комиссии по гражданскому персоналу:

– начальника хирургического отделения госпиталя;

– начальника отделения анестезиологии-реанимации госпиталя;

– начальника терапевтического отделения госпиталя;

– начальника инфекционного отделения госпиталя;

– заведующего аптекой госпиталя;

– начальника финансово-экономического отделения – главного бухгалтера госпиталя;

– начальника административного отделения госпиталя;

– главной медицинской сестры госпиталя;

– внештатного юриста госпиталя;

Секретаря Комиссии по гражданскому персоналу:

– младшей медицинской сестры по уходу за больными хирургического отделения госпиталя.

2) Комиссия по оценке эффективности деятельности военнослужащих (далее – Комиссия по военнослужащим) в составе:

Председателя Комиссии по военнослужащим:

– начальника госпиталя;

Заместителя председателя Комиссии по военнослужащим:

– заместителя начальника госпиталя по медицинской части;

Членов Комиссии по военнослужащим:

– заведующего аптекой госпиталя;

– начальника финансово-экономического отделения – главного бухгалтера госпиталя;

– начальника административного отделения госпиталя;

– внештатного юриста госпиталя;

Секретаря Комиссии по военнослужащим:

– младшей медицинской сестры по уходу за больными хирургического отделения госпиталя.

Функциями обеих комиссий определены следующие:

– определение размера премии начальникам (заведующим) структурных подразделений (отделений) филиала в соответствии с показателями и критериями оценки эффективности их деятельности в целях повышения оплаты труда медицинских работников согласно итоговой сумме рейтинговых баллов;

– распределение средств к премированию по структурным подразде-

лениям (отделениям) и медицинскому персоналу филиала № 5 в соответствии с показателями и критериями оценки эффективности их деятельности в целях повышения оплаты труда медицинских работников согласно итоговой сумме рейтинговых баллов;

– рассмотрение спорных вопросов от работников по оценке эффективности их деятельности;

– оформление решений комиссий протоколом.

Далее рассмотрим критерии оценки деятельности применительно к начальникам (заведующим) структурных подразделений (отделений).

Комиссии ежеквартально, к 5 числу следующего за отчетным кварталом месяца, осуществляют оценку деятельности начальников (заведующих) структурных подразделений (отделений), в соответствии с показателями и критериями оценки эффективности деятельности в целях повышения оплаты труда медицинских работников согласно предложенным ниже критериям, указанным в таблице 1.

Помимо вышеприведенных, используются дополнительные показатели и критерии оценки эффективности деятельности начальника отделения (структурного подразделения, кабинета), указанные в таблице 2.

– распределение средств к премированию по структурным подразде-

лениям (отделениям) и медицинскому персоналу филиала № 5 в соответствии с показателями и критериями оценки эффективности их деятельности в целях повышения оплаты труда медицинских работников согласно итоговой сумме рейтинговых баллов;

– рассмотрение спорных вопросов от работников по оценке эффективности их деятельности;

– оформление решений комиссий протоколом.

Далее рассмотрим критерии оценки деятельности применительно к начальникам (заведующим) структурных подразделений (отделений).

Комиссии ежеквартально, к 5 числу следующего за отчетным кварталом месяца, осуществляют оценку деятельности начальников (заведующих) структурных подразделений (отделений), в соответствии с показателями и критериями оценки эффективности деятельности в целях повышения оплаты труда медицинских работников согласно предложенным ниже критериям, указанным в таблице 1.

Помимо вышеприведенных, используются дополнительные показатели и критерии оценки эффективности деятельности начальника отделения (структурного подразделения, кабинета), указанные в таблице 2.

– распределение средств к премированию по структурным подразде-

лениям (отделениям) и медицинскому персоналу филиала № 5 в соответствии с показателями и критериями оценки эффективности их деятельности в целях повышения оплаты труда медицинских работников согласно итоговой сумме рейтинговых баллов;

– рассмотрение спорных вопросов от работников по оценке эффективности их деятельности;

– оформление решений комиссий протоколом.

Таблица 1

**Критерии оценки деятельности начальников (заведующих) лечебных отделений в целях повышения оплаты труда медицинских работников**

№ п/п	Наименование показателей	Источник информации	Единица измерения	Норматив	Оценка в балаах	Частота оценки	Ответственный исполнитель
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Использование плановой коечной мощности. Средняя длительность пребывания больного в отделении. Хирургическая активность (для врачей хир. профиля). Соблюдение медицинских стандартов	Отчет по итогам работы отделения	Процентов	Лучше или = нормативу	+2 +1	1 раз в квартал	НМЧ
			Дней				
			Процентов	Хуже норматива	-1		
			Процентов				
2.	Смерть больного, не ожидаемая при поступлении (возникшая в процессе лечения)	Заключение КИЛИ (или) патологоанатомической конференции	Случаи смерти больных	Отсутствие	+ 1	1 раз в квартал	НМЧ
3.	Расхождение клинического и патологоанатомического диагнозов	Карта (История болезни - форма 12) стационарного больного, протокол патологоанатомического вскрытия (форма N34a)	Случаи расхождения диагнозов 2 и 3 категории по основному заболеванию или его смертельному осложнению	Отсутствие (в случае проведения вскрытия)	+ 1	1 раз в квартал	НМЧ
4.	Незапланированная повторная госпитализация	Карты (История болезни - форма 12) стационарного больного, заключение зав. отделением или специальной	Случаи повторной госпитализации в течение 30 дней со дня выписки из стационара	Отсутствие Наличие	+1 -1	1 раз в квартал	НМЧ





Окончание таблицы 1

№ п/п	Наименование показателей	Источник информации	Единица измерения	Норматив	Оценка в баллах	Частота оценки	Ответственный исполнитель
1	2	3	4	5	6	7	8
		комиссии, утвержденное зам. главного врача по медицинской части	вследствие того же либо родственного заболевания				
5.	Письменные замечания от руководства учреждения, контролирурующих вышестоящих органов по ведению и заполнению утвержденной медицинской и экспертной документации	Приказы, акты проверок, протоколы заседаний комиссий и др.	Число замечаний	Отсутствие Наличие	+1 -1	1 раз в квартал	НМЧ
6.	Письменные замечания от руководства учреждения, и контролирующих вышестоящих органов на качество обследования, диагностики и лечения пациентов (соблюдение стандартов)	Приказы, акты проверок, протоколы заседаний комиссий, карты экспертной оценки качества оказанной медицинской помощи и др.	Число замечаний	Отсутствие Наличие	+1 -1	1 раз в квартал	НМЧ
7.	Обоснованные устные и письменные жалобы от пациентов и их родственников	Журнал учета обращений граждан, учетная карточка приема населения руководителем учреждения	Количество жалоб	Отсутствие Наличие	+1 -1	1 раз в квартал	НМЧ
8.	Удовлетворенность пациентов лечебно-диагностическим процессом	Данные проводимых социологических исследований, анкетирование	Не менее 25 анкет на лечащего врача	*	+1	1 раз в квартал	НМЧ
9.	Штрафные санкции за пропущенных больных со стороны медицинских страховых организаций	Акты экспертиз внутриведомственной и вневедомственной экспертизы	Число случаев оказания медицинской помощи с выявленными дефектами	Отсутствие Наличие	+1 -1	1 раз в квартал	НМЧ
<b>ИТОГО</b>					<b>10*****</b>		

Таблица 2

**Дополнительные показатели и критерии оценки эффективности деятельности начальника отделения (структурного подразделения, кабинета) в целях повышения оплаты труда медицинских работников**

№ п/п	Показатель	Критерии	Оценка, баллы	Периодичность
1	2	3	4	5
1	Выполнение целевых показателей деятельности структурным подразделением (отделением, кабинетом)	Выполняются на 100% Менее 100%	3 0	Ежеквартально
2	Качество планирования (отработки) документов и выполнение мероприятий боевой и мобилизационной готовности структурным подразделением (отделением, кабинетом)	Удовлетворительно Неудовлетворительно	3 Выплаты не производятся	1 раз в полгода
3	Качество планирования и выполнение мероприятий боевой подготовки, в том числе специальной подготовки гражданского персонала структурным подразделением (отделением, кабинетом)	Удовлетворительно Неудовлетворительно	1 0	1 раз в полгода
4	Качество планирования и выполнение мероприятий противодействия терроризму структурным подразделением (отделением, кабинетом)	Удовлетворительно Неудовлетворительно	3 Выплаты не производятся	1 раз в полгода
5	Наличие дисциплинарного взыскания в отчетном периоде	При отсутствии При наличии одного и более	1 Выплаты не производятся	Ежеквартально
6	Жалобы, поступившие в ГВМУ МО (другие органы государственной власти) и признанные обоснованными	Отсутствие 1 и более	1 0	Ежеквартально





№ п/п	Показатель	Критерии	Оценка, баллы	Периодичность
1	2	3	4	5
7	Удовлетворенность качеством оказанной структурным подразделением (отделением, кабинетом) медицинской помощи (оказанного санаторно-курортного лечения)	50% и более опрошенных Менее 50%	1 0	Ежеквартально
8	Дефекты в оформлении медицинской документации, выявленные в ходе проведения проверок контролирующими органами*	Отсутствие 1 и более	1 0	Ежеквартально
9	Укомплектованность врачебным персоналом (провизорами) (в % от штатной численности)	70% и более менее 70%	1 0	Ежеквартально
10	Укомплектованность средним медицинским персоналом (фармацевтами) (в % от штатной численности)	70% и более менее 70%	1 0	Ежеквартально
11	Наличие «грубых» нарушений по результатам проверок финансово-хозяйственной деятельности структурным подразделением (отделением, кабинетом) за отчетный период**	При отсутствии нарушений При наличии 1 и более	1 Выплаты не производятся	Ежеквартально
12	Наличие фактов нарушений, осуществления лицензированных видов деятельности структурным подразделением (отделением, кабинетом)	При отсутствии нарушений При наличии 1 и более	1 Выплаты не производятся	Ежеквартально
13	Составление и представление статистической и иной отчетности	Удовлетворительно (в установленный срок, согласно установленной форме, с достоверной информацией)  Неудовлетворительно (несоответствие указанным требованиям)	1  0	Ежеквартально
14	Контроль за начислением и доведением до лиц гражданского персонала денежного довольствия, заработной платы и иных установленных законодательством Российской Федерации выплат, а также перечисление по принадлежности начисленных (удержанных) налогов, сборов, страховых взносов и иных платежей	Удовлетворительно ***  Неудовлетворительно (несоблюдение указанных требований)	1  0	Ежеквартально
<b>ИТОГО</b>			<b>20*****</b>	

Пояснения к таблицам 1, 2:

В позиции, обозначенной знаком «\*», под дефектами в оформлении медицинской документации понимаются: непредставление медицинской документации, подтверждающей факты оказания медицинской помощи без объективных причин; дефекты, препятствующие проведению экспертизы качества оказания медицинской помощи (невозможность оценить динамику состояния здоровья пациента, объем, характер и условия оказания медицинской помощи); наличие признаков фальсификации медицинских документов; ведение медицинской документации с нарушением установленных требований.

В позиции, обозначенной знаком «\*\*» под «грубым» нарушением понимается нарушение, повлекшее причинение материального ущерба государству, который не может быть возмещен, неправомерное, целевое и неэффективное использование бюджетных

средств, а также отсутствие первичных документов, счетов-фактур или регистров бухгалтерского учета (ст. 120 Налогового кодекса Российской Федерации); систематическое (два раза и более в течение календарного года) несвоевременное или неправильное отражение в счетах бухгалтерского учета и в отчетности хозяйственных операций, денежных средств, материальных ценностей, нематериальных активов и финансовых вложений налогоплательщика.

Для позиции, обозначенной знаком «\*\*\*», применяется критерий «Удовлетворительно» при осуществлении деятельности в установленный срок, при отсутствии письменных жалоб и заявлений со стороны военнослужащих и отдельных категорий граждан, а также штрафных санкций со стороны налоговых органов и внебюджетных фондов.

Для позиции, обозначенной знаком «\*\*\*\*», показатели № 3, 4, 5 настоящего приложения оцениваются в соответствии

с требованиями, установленными приказом Министра обороны Российской Федерации от 24.12.2015 года № 777.

«\*\*\*\*» Размер премии устанавливается пропорционально набранным баллам по вышеуказанным критериям исходя из того, что 30 баллов – критерий для назначения премии 100% и более (при наличии дополнительных на то указаний).

Далее следует индивидуальная, с учетом специфики каждой конкретной должности, оценка эффективности деятельности начальника отделения (структурного подразделения, кабинета). Для примера предлагаем рассмотреть критерии оценки деятельности заведующего стоматологическим кабинетом – врача-стоматолога (таблица 3) и критерии оценки деятельности заведующего приемным отделением-врача приемного отделения (таблица 4) в целях повышения оплаты труда медицинских работников.





Таблица 3

**Критерии оценки деятельности заведующего стоматологическим кабинетом – врача-стоматолога в целях повышения оплаты труда медицинских работников**

№ п/п	Наименование показателей	Источник информации	Единицы измерения	Норматив	Оценка в баллах	Частота оценки	Ответственные исполнители
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Выполнение плана индивидуальной нагрузки	Сводная ведомость учета работы стоматолога (зубного врача) отделения, кабинета, Книга учета работы стоматологического кабинета (форма 19)	100% 70-99% менее 70%	+2 0 -2	+2	1 раз в квартал	Начальник (заведующий) отделением.
2.	Осложнения от медицинских манипуляций, обусловленные работой медицинского персонала	Карта (История болезни – форма 12) стационарного больного	Количество возникших осложнений	Отсутствие Наличие	+2 -2	1 раз в квартал	Начальник (заведующий) отделением
3.	Наличие обоснованных жалоб	Журнал учета обращений граждан, учетная карточка приема населения руководителем учреждения	Абсолютное число жалоб	Отсутствие Наличие	+2 -2	1 раз в квартал	Начальник (заведующий) отделением
4.	Соблюдение санитарно-эпидемиологического режима	Акты ЦГСЭН. Замечания руководителей учреждения, отделения, врача-эпидемиолога	Количество выявленных нарушений	Отсутствие Наличие	+2 -2	1 раз в квартал	НМЧ
5.	Соблюдение медицинской этики и деонтологии	Журнал учета обращений граждан, учетная карточка приема посетителей руководителем учреждения, протоколы совещаний	Абсолютное число жалоб и замечаний	Отсутствие 1 замечание 2 и более замечаний	+2 0 -2	1 раз в квартал	Начальник (заведующий) отделением.
<b>ИТОГО</b>					<b>10*</b>		

Таблица 4

**Критерии оценки деятельности заведующего приемным отделением – врача приемного отделения в целях повышения оплаты труда медицинских работников**

№ п/п	Наименование показателей	Источник информации	Единицы измерения	Норматив	Оценка в баллах	Частота оценки	Ответственные исполнители
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Расхождение диагноза приемного отделения и клинического диагноза стационара	Учетная карта стационарного больного (форма № 10)	Случаи расхождения диагнозов основному заболеванию	Отсутствие Наличие	+2 -2	1 раз в квартал	НМЧ
2.	Обоснованные устные и письменные жалобы от пациентов и их родственников	Журнал учета обращений граждан, учетная карточка приема населения руководителем учреждения	Количество жалоб	Отсутствие Наличие	+2 -2	1 раз в квартал	НМЧ
3.	Соблюдение санитарно-эпидемиологического режима	Акты ЦГСЭН. Замечания руководителей учреждения, отделения, врача-эпидемиолога	Количество выявленных нарушений	Отсутствие Наличие	+2 -2	1 раз в квартал	НМЧ
4.	Соблюдение медицинской этики и деонтологии	Журнал учета обращений граждан, учетная карточка приема населения руководителем учреждения, протоколы оперативных совещаний	Абсолютное число жалоб и замечаний	Отсутствие Наличие	+2 -2	1 раз в квартал	НМЧ
5.	Письменные замечания от руководства учреждения и контролирурующих вышестоящих органов по ведению и заполнению утвержденной медицинской документации	Приказы, акты проверок, протоколы заседаний комиссий и др.	Число замечаний	Отсутствие 1 замечание 2 и более замечаний	+2 0 -2	1 раз в квартал	НМЧ
<b>ИТОГО</b>					<b>10*</b>		

Пояснения к таблицам 3, 4:

«\*» Размер премии устанавливается пропорционально набранным баллам по вышеуказанным критериям исходя из того, что 10 баллов – критерий для назначения премии

100% и более (при наличии дополнительных на то указаний).

Следующим неотъемлемым критерием оценки являются показатели работы структурного подразделения (отделения), указан-

ные в таблицах 5, 6, на примере приемного отделения и стоматологического кабинета госпиталя:





Унифицированные показатели работы стоматологического кабинета

№ п/п	Наименование целевого показателя	Ед. изм.	2016 год								пок-ль работы за I кв.
			I квартал								
			факт. янв.	цель янв.	факт. фев.	цель фев.	факт. мар.	цель мар.	факт. ср. кв.	цель ср. кв.	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Всего посещений в стоматологический кабинет	ед.	474		399		342		1215		100
1.1	из них – стационарных больных	ед.	394		294		202		890		100
1.2	из них – амбулаторных больных	ед.	80		105		140		325		100
2	Профилактически осмотрено всего	абс	422		339		296		1057		100
2.1	стационарных больных	ед.	383		284		197		864		100
2.2	амбулаторных больных	ед.	39		55		99		193		100
3	Выявлено нуждающихся в санации всего	абс	138		133		119		390		100
3.1	стационарных больных	ед.	130		113		92		335		100
3.2	амбулаторных больных	ед.	8		20		27		55		100
4	Санировано всего	абс	283		204		177		664		100
4.1	стационарных больных	ед.	253		169		105		527		100
4.2	амбулаторных больных	ед.	30		35		72		137		100
5	Наложено пломб всего	абс	12	15	27	19	14	38	53	72	73,61
5.1	стационарным больным	ед.	5	0	0	0	1	10	6	10	60
5.2	амбулаторным больным	ед.	7	15	27	19	13	28	47	62	75,81
6	Удалено зубов всего	абс	8	17	15	18	13	14	36	49	73,47
6.1	стационарным больным	ед.		1	2	0	1	0	3	1	300
6.2	амбулаторным больным	ед.	8	16	13	18	12	14	33	48	68,75
7	Оперативных вмешательств всего	абс	0	0	3	1		3	3	4	75
7.1	стационарным больным	ед.	0	0	1				1	0	100
7.2	амбулаторным больным	ед.	0	0	2	1		3	2	4	50
8	Количество УЕТ всего	абс	337	292	334	336	268,5	339,15	940	967,15	97,14
8.1	стационарных больных	ед.	219	176	183	170	110,5	100	513	446	114,91
8.2	амбулаторных больных	ед.	118	116,5	151	166	158	239,5	427	522	81,80
9	Количество больных на 1 врача	абс	474	392	399	467	268,5	339,5	1142	1198,5	95,24
10	Количество УЕТ на должность	абс	337	292	334	336	268,5	339,5	940	967,5	97,11
11	Число врачей со II категорией	абс	0,0	0	0	0	0	0	0	0	100
12	Число врачей с I категорией	абс	0,0	0	0	0	0	0	0	0	100
13	Число врачей с высшей категорией	абс	0	1	0	1	1	1	1	1	100
14	Число медсестер со II категорией	абс	0	0	0	0	0	0	0	0	100
15	Число медсестер с I категорией	абс	1	1	1	1	1	1	1	1	100
16	Число медсестер с высшей категорией	абс	0	0	0	0	0	0	0	0	100
17	Взыскания врачи	абс	0	0	0	0	0	0	0	0	100
18	Взыскания медсестры	абс	0	0	0	0	0	0	0	0	100
19	Замечания в ходе внутренних проверок	абс	0	0	0	0	0	0	0	0	100
20	Замечания в ходе проверок РЗН и т.д.	абс	0	0	0	0	0	0	0	0	100
21	Коэффициент качества врачи средний										100
21.1	Иванов И.И.		5	5	5	5	5	5	5	5	100
22	Коэффициент качества медсестры средний										100
22.1	Петрова П.П.		5	5	5	5	5	5	5	5	100
22.2	Сидорова С.С.		5	5	5	5	5	5	5	5	100
23	Обеспеченность оборудованием	%	80	100	80	100	80	100	80	100	80
24	Процент нового оборудования	%	20	100	20	100	20	100	20	100	20
итоговый показатель работы отделения (кабинета) за I кв.									96,73		

Подобным образом начальники (заведующие) структурными подразделениями (отделениями) госпиталя:

– ежеквартально проводят оценку эффективности деятельности работников структурного подразделения (отделения) по форме вышеприведенных таблиц 5, 6;

– по итогам работы в квартале, в срок не менее чем за 2 рабочих дня до заседания Комиссии, представляют секретарю Комиссии рапорта с поименным списком сотрудников и количеством набранных каждым работником баллов в соответствии с показателями и критериями оценки эффективности их деятельности в соответствии с таблицами 5, 6;

– знакомят под роспись работников структурных подразделений (отделений) с оценкой качества их работы.

Применительно к самим начальникам (заведующим) структурными подразделениями (отделениями) госпиталя используются показатели из таблиц:

– заведующего стоматологическим кабинетом – таблицы 1, 2, 3, 5;

– заведующего приемным отделением – врача приемного отделения – таблицы 1, 2, 4, 6 и так далее.

Итоговая оценка ( $I_0$ ) начальникам (заведующим) структурными подразделениями (отделениями) госпиталя представляет собой коэффициент итоговой оценки ( $K_{ио}$ ), получаемый следующим

образом для, например, заведующего стоматологическим кабинетом:

$(\text{сумма баллов по таблице 1}) + (\text{сумма баллов по таблице 2}) + (\text{сумма баллов по таблице 3}) =$

40 (максимально возможная сумма баллов по таблицам 1, 2, 3)

$= 1$  (либо 0,9; 0,85 и так далее)

Данный коэффициент суммируется с итоговым показателем работы (ИП<sub>р</sub>) стоматологического кабинета (таб. 5), где процентное значение преобразовано в числовой показатель (100% = 1; 90% = 0,9 и так далее) и делится на 2, например:

$I_0 = (K_{ио} + ИП_р) / 2 = (1 + 0,9673) / 2 = 0,98365$





Таблица 6

Унифицированные показатели работы приемного отделения

№ п/п	Наименование целевого показателя	Ед. изм.	2016 год										
			I квартал										
			факт. янв.	цель янв.	факт. фев.	цель фев.	факт. мар.	цель мар.	факт. ср.кв.	цель ср.кв.	показатель работы за I кв.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
1	всего обращений	абс.	470		305			247			341		100
1.1	- из них амбулаторных	абс.	54		73			56			61		100
1.1.1	выдано справок	абс.	8		9			3			7		100
1.1.2	выдано рецептов	абс.	16		20			6			14		100
1.2	- из них госпитализировано	абс.	416		242			191			283		100
1.2.1	- по неотложным показаниям	абс.	392		223			176			264		100
1.2.2	- в плановом порядке	абс.	24		19			15			19		100
2	отказов в госпитализации	абс.	0		1			1			0,7		100
3	Догоспитальные дефекты	абс.	16		2			5			8		100
3.1	- диагностики	абс.	0		0			0			0		100
3.2	- поздняя госпитализация	абс.	15		2			5			7		100
3.3	- транспортировки	абс.	1		0			0			0,3		100
4	Госпитальные дефекты	абс.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
4.1	- нахождение в приемном отделении более 2 часов	абс.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
4.2	- жалобы на персонал	абс.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
5	Летальность	абс.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
5.1	- расхождение Ds III категории	абс.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
5.2	- расхождение Ds II категории	абс.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
5.3	- расхождение Ds I категории	абс.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
6.1	Число медсестер со II категорий	абс.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100
6.2	Число медсестер с I категорией	абс.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100
6.3	Число медсестер с высшей категорией	абс.	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	100
7.1	Взыскания врачи	абс.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
7.2	Взыскания медсестры	абс.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
7.3	Замечания в ходе внутренних проверок	абс.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
7.4	Замечания в ходе проверок РЗН и т.д.	абс.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
8	Коэффициент качества медсестры средний	знач.	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	100
8.1	Иванова И.И.	знач.	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	100
8.2	Петрова П.П.	знач.	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	100
8.3	....	знач.	0		0			0			0		100
9	Обеспеченность оборудованием	проц.	80	100	80	100	80	80	80	80	80	80	100
итоговый показатель работы отделения(кабинета) за I кв.												100	

В итоге комиссия учитывает коэффициент итоговой оценки И<sub>0</sub> каждого должностного лица при начислении тех или иных премиальных (дополнительных, стимулирующих) выплат. При индивидуальной оценке каждого работника, помимо результатов из таблицы 5 (таблица 6), используется «принцип слаженной работы коллектива», в ос-

ные достижения каждого работника, так и показатели за месяц (квартал, год) отделения (кабинета) в целом. Мотивацией являются не только собственные результаты работы, но и грамотное административное управление силами и средствами структурного подразделения (отделения, кабинета) госпиталя со стороны начальников (заведующих)

и старших сестер отделений (кабинетов).

Вышеприведенная методика позволяет отследить множество аспектов деятельности как работника, так и руководителя, не является громоздкой, ее анализ позволяет своевременно влиять на те или иные показатели в работе оцениваемого отделения и госпиталя.

**Victor Vladimirovich Vartic**, 2-year graduate student of the direction of «State and Municipal Administration» of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Head of Branch №5 of the Federal State Institution «425 Military hospital» of the Ministry of Defense of the Russian Federation (Aleysk, Altai Krai, Russia)

In accordance with the Program of gradual improvement of the remuneration system at state (municipal) institutions for 2012 – 2018, approved by the decree of the Government of the Russian Federation of 26 November 2012 No. 2190-R (hereinafter - the Program) (meeting the legislation of the Russian Federation, 2012, No. 49, p. 6909), by order of the Minister of Defense of the Russian Federation from 02 June 2014, No. 380; order of the Ministry of Healthcare of the Russian Federation No. 421 of June 28, 2013 and the action plan of the Federal State Institution «425 Military hospital» of the Ministry of Defense of the Russia Federation (the «road map») «Improving the effectiveness of measures to protect the health of servicemen and persons equated to them» the Ministry of Defense of the Russian Federation in order to establish effective mechanisms depending on the level of remuneration of servicemen and persons of civil staff of Branch No. 5 of the Federal State Institution «425 Military hospital» of the Ministry of Defense of Russia from the volume and quality of the medical services at Branch No. 5 of the Federal State Institution «425 Military hospital» of the Ministry of Defense of the Russian Federation (hereinafter – the hospital) a multicomponent system of assessment of the effectiveness of the performance of medical personnel is used.

**Key words:** performance assessment, «road map».





УДК 340

Алексей Анатольевич Кислов, магистрант 3 курса направления «Государственное и муниципальное управление» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», начальник отдела по делам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций администрации г. Славгорода (Славгород, Алтайский край, Россия), полковник полиции

**В статье анализируется законодательство о государственной службе и противодействии коррупции, исследуются проблемы противодействия коррупции на государственной службе, предлагаются пути решения.**

**Ключевые слова:** коррупция, антикоррупционная политика, противодействие коррупции, государственная служба, государственный служащий, ограничения прав, запрет, конфликт интересов, антикоррупционное законодательство.

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

### COMBATING CORRUPTION IN PUBLIC SERVICES

В настоящее время одной из актуальных проблем в обеспечении безопасности общества и практически всех государств мира, включая Российскую Федерацию, является коррупция.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.<sup>1</sup>, коррупция является одной из угроз национальной безопасности страны. В системе государственной службы негативное воздействие коррупции проявляется в социально-экономическом развитии государства, воплощении национальных проектов, уменьшении доверия граждан к органам государственной власти, зарождении негативного отношения к государственной службе и государственным служащим.

В Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) дано определение коррупции, раскрыто понятие «противодействие коррупции» и названы субъекты, которые участвуют в противодействии коррупции.

В широком смысле под коррупцией понимают любое использование своего положения для не-

основанного получения прямой либо косвенной выгоды<sup>3</sup>.

Определение коррупции дано в ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ. Коррупция – это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, совершенные от имени или в интересах юридического лица.

Как правило, коррупция отождествляется со взяточничеством в системе государственной службы. Помимо этого, она является формой злоупотребления служебным положением в групповых либо личных интересах. Однако проявлений коррупции достаточно больше: это и противоправное распределение, и присвоение общественных

ресурсов, использование личных контактов для решения проблем третьих лиц, вымогательство, протекционизм, лоббизм, кумовство, фаворитизм, взяточничество.

По мнению А.В. Куракина, «в системе государственной службы Российской Федерации опасность коррупции состоит в том, что она приводит к существенному изменению содержания правоотношений вообще и административно-правовых отношений в системе государственной службы в частности. Происходящие вследствие коррупции изменения в правоотношениях обладают негативными последствиями как для государства в целом, так и для отдельных его граждан. Отсюда следует вывод, что коррупция – это социальное явление, причинами которого является механизм организации государственной службы, а также особенности психологии ее кадрового состава»<sup>4</sup>.

Статус государственных служащих определен Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной службе в Российской Федерации»<sup>5</sup>. Положения данного закона закрепляют не только права и обязанности государственных служащих, но и ограничения.





Среди ограничений назван запрет государственным служащим принимать от физических и юридических лиц услуги, ссуды, денежное вознаграждение, подарки, оплату отдыха и развлечений, транспортных расходов и другие вознаграждения. Федеральный закон № 273-ФЗ в ст. 8 закрепляет за государственными служащими обязанность предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Конфликт интересов на государственной службе является важным средством в вопросах пресечения и предупреждения коррупции.

Опыт зарубежных стран показывает, что полностью избавиться от коррупции не удастся, но существенно снизить ее масштабы вполне возможно. Самым жизнеутверждающим примером победы над коррупцией является опыт Сингапура. Цель антикоррупционной политики в Сингапуре состоит в предупреждении фактов коррупции за счет того, что принимаются меры государственного стимулирования, в ротации кадров, в отчетности государственных служащих об их имуществе, в оплате труда, в том числе в строгости наказания к тем, кто совершает коррупционные преступления. Государственные служащие в Сингапуре соблюдают антикоррупционную дисциплину, основывая свои действия на подотчетности перед обществом, честности и нейтральности. Жалобы населения являются главным фактором улучшения качества работы.

Анализ отечественного и зарубежного опыта борьбы с коррупцией показывает, что только уголовным и административно-правовым инструментарием проблему не решить. Президент РФ неоднократно отмечал, что реальное противодействие коррупции возможно только в случае, если она будет рассматриваться и государством, и обществом как системное явление, затрагивающее широкий комплекс социальных, экономических, организационных и иных проблем. Важную роль в борьбе с коррупцией должны сыграть меры профилактического характера, направленные на разрушение коррупционной системы и факторов, ее обуславливающих.

В качестве дополнительных мер по противодействию коррупции на государственной службе можно предложить следующие:

- стимулировать длительность, безупречность и эффективность государственной службы, четко закрепив дополнительные меры поощрения и оценки государственных служащих, которые придерживаются указанных требований в своей работе;

- формировать у государственных служащих негативное отношение к коррупции с помощью выстраивания непрерывно работающей системы информирования государственных служащих о способах поведения в случаях возникновения коррупционных ситуаций, нормативно-правовых актах, которые регулируют вопросы предупреждения коррупции,

коррупционных правонарушений, коррупции;

- в системе государственной службы необходимо ввести постоянный мониторинг коррупционных рисков;

- должна действовать четкая процедура действий государственных служащих в случае получения неправомерного поручения, способствующая выявлению нарушений со стороны руководителя;

- требует реформации института конфискации имущества с помощью закрепления обязанности суда назначать меру конфискации в случаях совершения государственным служащим коррупционных преступлений, необходимо отладить механизмы обнаружения имущества, подлежащего конфискации.

<sup>1</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

<sup>2</sup> О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.

<sup>3</sup> Краморова М.В. О некоторых направлениях противодействия коррупции в таможенных органах // Следователь. 2015. № 4. С. 28.

<sup>4</sup> Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2008. № 4. С. 37.

<sup>5</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

*Aleksey Anatoljevich Kislov, 3-year graduate student of the direction of «State and Municipal Administration» of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Head of the Department of Civil Defense and Emergency Management of the Administration of Slavgorod (Slavgorod, Altai Krai, Russia), Police Colonel*

The article analyzes legislation on civil service and countering corruption, investigates the problem of combating corruption in public service, some solutions are suggested.

**Keywords:** corruption, anti-corruption policy, countering corruption, public service, civil servant, restrictions of rights, prohibitions (bans), conflict of interests, anti-corruption legislation.





УДК 35.072.2

Евгения Манвеловна Ласкова, магистрант 2 курса направления «Государственное и муниципальное управление» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», главный специалист юридического отдела управления правового и документационного обеспечения Главного управления строительства, транспорта, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Алтайского края (Барнаул, Россия)

**В статье рассмотрены проблемы применения показателей эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Проведен анализ Методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142. Система оценивания эффективности несколько раз подвергалась серьезной корректировке. Тем не менее она нуждается в дальнейшем совершенствовании, на что и направлены соответствующие рекомендации, отраженные в данной статье.**

**Ключевые слова:** органы исполнительной власти, субъекты Российской Федерации, показатели эффективности, методика оценки эффективности, деятельность органов исполнительной власти.

## ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ПРОБЛЕМЫ ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

### PERFORMANCE INDICATORS OF EXECUTIVE AUTHORITIES, THEIR APPLICATION PROBLEMS

В последнее время в России большое внимание уделяется вопросам эффективной работы всех уровней публичной власти, это связано не только с существующими внутренними социально-экономическими проблемами, но и большим давлением, оказываемым западными странами. Оценка деятельности органов исполнительной власти является средством повышения эффективности функционирования управления регионом, такой инструмент позволяет определить правильность выбранной стратегии управленческой деятельности и выявить ее результат.

Необходимость применения оценки органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации назрела относительно давно, но начало оценке деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на законодательном уровне положил лишь Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнитель-

ной власти субъектов Российской Федерации», который утвердил перечень из 43 основных и 39 дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в регионах.

Но сформированная система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов получила достаточно серьезную критику и от представителей экспертного сообщества, и от представителей властных структур. В связи с этим велась работа по улучшению системы оценивания эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В результате совершенствования системы был принят Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», который внес важнейшие изменения в систему оценки, таким образом перечень показателей для оценки эффектив-

ности деятельности органов исполнительной власти был резко сокращен до 12, а именно:

- 1) ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- 2) численность населения;
- 3) объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств);
- 4) оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями;
- 5) объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;
- 6) уровень безработицы в среднем за год;
- 7) реальные располагаемые денежные доходы населения;
- 8) удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда;
- 9) доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений,





не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений;

10) смертность населения (без показателей смертности от внешних причин);

11) оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

12) доля детей, оставшихся без попечения родителей, – всего, в том числе переданных не родственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов.

В соответствии с Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (утвержденной Постановлением Правительства от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации») комплексная оценка эффективности рассчитывается на основе 12 показателей, которые разделены на три части: развитие экономики, развитие социальной сферы и опросы населения (таб.). Начиная с итогов 2013 г. к 12 основным показателям добавлены еще два индивидуальных показателя, которые регион имеет выбрать сам из предложенных Правительством 42 индивидуальных показателей<sup>1</sup>.

К блоку развития экономики отнесены показатели, характеризующие объем частных инвестиций в основной капитал, налоговые и неналоговые доходы консолидированного бюджета региона, реальные располагаемые денежные доходы граждан, оборот

малого бизнеса, значения которых определяются в расчете на одного жителя, а также уровень ввода жилья.

В социальной сфере рассматриваются те показатели, которые характеризуют уровень реальной безработицы, ожидаемую продолжительность жизни, естественную смертность, успеваемость по единому государственному экзамену и долю детей-сирот, не охваченных различными формами семейного устройства.

По каждому основному показателю составляется сводный индекс, который является весовой комбинацией среднегодовых значений (уровня) и среднегодового темпа роста показателя (динамики). По показателям, характеризующим развитие экономики, в оценке эффективности в большей степени учитывается их динамика – вес среднегодовых темпов роста составляет 80%. Кроме показателя жилищного строительства, так как он имеет динамическую природу и для объективного учета деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по развитию жилищного строительства, в том числе регионов со стабильно высокими объемами ввода жилья, вес среднегодового темпа роста по данному показателю составляет 40%.

На показатели, характеризующие развитие экономики, в соответствии с методикой приходится 50% комплексной оценки.

Опросы населения представляют собой оценку мнения граждан, уровень их удовлетворенности различными аспектами жизнедеятельности, за состояние которых отвечают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В оценке эффективности учитывается только среднегодовой уровень оценки населением деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а его вес в комплексной оценке составляет 20%.

Показатель является обобщенным и формируется на основе следующих компонентов:

1) оценка населением деятельности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в целом;

2) оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Одним из важнейших показателей эффективности деятельности органов государственной власти и управления является оценка их работы со стороны общества в целом и основных потребителей государственных услуг. Регулярное определение отношения граждан и организаций к деятельности государственных органов позволяет обеспечить обратную связь и своевременную реакцию на потребности общества. Особое значение этот процесс приобретает для тех государственных услуг, которые наиболее востребованы населением.

В настоящее время органами государственной власти предпринимаются меры, направленные на повышение качества оказываемых услуг, в том числе путем сокращения сроков предоставления услуг, перевода части услуг в электронную форму, передачи отдельных процедур на исполнение в многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг. Однако эффективность принятых решений во многом зависит от успешности их реализации на уровне исполнителей – руководителей и специалистов.

Проведенный Правительством Российской Федерации анализ оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2013 г. позволил выявить ряд проблем и наметить некоторые меры по их разрешению<sup>4</sup>.

1. Отсутствие нормативно закрепленного определения понятия, являющегося предметом оценивания: «эффективность деятельности органов исполнительной власти





субъектов Российской Федерации». В общих положениях методики оценки органов исполнительной власти установлено: предметом оценки являются результаты деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сферах экономики и инвестиционной привлекательности, государственного и муниципального управления, здравоохранения, образования и жилищного строительства. Следовательно, используемые показатели эффективности являются, по факту, показателями результативности.

Под результативностью понимается степень реализации планов, т.е. достижения намеченных результатов. Эффективность предполагает соотношение полученного эффекта и затраченных усилий. С терминологической точки зрения нельзя приравнивать эти два понятия. При участии экспертов должно быть нормативно закреплено понятие предмета оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

2. Следующая проблема тесно взаимосвязана с первой, так как неясность предмета оценки порождает проблему соотношения обозначенных блоков показателей. Совокупный удельный вес показателей в оценке блока экономического развития больше, чем совокупный удельный вес показателей развития в социальной сфере на 20% (см. табл.).

Целесообразно пересмотреть такое соотношение показателей в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти, так как достижение улучшенного качества жизни населения, в обобщенном варианте именно достижение социального развития, является неотъемлемой частью благополучия страны.

В Большой пресс-конференции В.В. Путина, проведенной в декабре 2015 г., президентом было обозначено, что главным критерием в оценке результативности работы власти яв-

ляется мнение людей. Тем временем в используемой методике значение оценки населением отведено последнее место. Между тем основной критерий для оценки эффективности деятельности органов власти должен находиться вне властной системы, а именно – в обществе, следовательно, и значимость в используемой системе показателей должна быть повышена.

3. Третья проблема касается обоснованности показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Многообразие показателей эффективности органов исполнительной власти усложняет сбор объективных данных в оперативный период, например, некоторые показатели из блока социального развития: продолжительность жизни, смертность населения, доля выпускников общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен. И напротив, отсутствуют необходимые показатели. Так, определены семь показателей оценки населением эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти. При этом в перечень показателей не входит удовлетворенность населения условиями экологической обстановки, в которой оно живет. Полезно пересмотреть ключевые составляющие системы оценки эффективности.

Безусловно, в целях эффективного управления необходимо создание площадки для обратной связи в регионах для проведения опросов и иных современных методик социологии: глубинного интервьюирования целевой аудитории, анализа событий, других видов социологических анализов. Такой экспертной площадкой в субъектах России может стать филиальная сеть Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В заключение необходимо отметить, что прежде чем оценивать

эффективность результатов деятельности органов исполнительной власти, необходимо провести анализ того, насколько система оценки подготовлена и обоснована с учетом вышеуказанных критериев. Одним из направлений совершенствования системы государственного управления является модернизация и улучшение деятельности органов исполнительной власти и связанная с этим оценка их результативности.

По мнению ученых, сам факт введения дополнительного контрольного механизма, а именно введение показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ – дело нужное и перспективное. Таким образом, в современных условиях, когда меняется механизм управления экономическими и социальными процессами, вопрос об эффективности функционирования институтов публичной власти является весьма актуальным.

<sup>1</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Правительства от 03.11.2012 № 1142 // Информационно-правовой портал «Гарант».

<sup>2</sup> Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 г. № 1199 // Информационно-правовой портал «Гарант».

<sup>3</sup> В соответствии с методикой показатель «численность населения (человек)» используется исключительно для получения значений показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в расчете на одного человека населения.

<sup>4</sup> Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по итогам 2013 года с учетом динамики показателей за 3-летний период: Доклад Правительства Российской Федерации // Доклад Правительства Российской Федерации. М., 2014.





Методика расчета оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов  
Российской Федерации<sup>2</sup>

	№	Показатель <sup>3</sup>	Удельный вес, %		Государственный орган, представляющий информацию
			показателя в оценке эффективности	динамики в сводном индексе показателя	
Развитие экономики	1	Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств), тыс. руб.	10	80	Федеральная служба государственной статистики
	2	Объем налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, тыс. руб.	10	80	Федеральное казначейство
	3	Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в т.ч. микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями, тыс. руб.	10	80	Федеральная служба государственной статистики
	4	Реальные располагаемые денежные доходы населения, %	10	80	Федеральная служба государственной статистики
	5	Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда, %	10	40	Федеральная служба государственной статистики
Развитие социальной сферы	6	Уровень безработицы в среднем за год, %	6	60	Федеральная служба государственной статистики
	7	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	6	60	Федеральная служба государственной статистики
	8	Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, %	6	60	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки
	9	Смертность населения (без показателя смертности от внешних причин) (количество умерших на 100 тыс. человек)	6	60	Федеральная служба государственной статистики
	10	Доля детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе переданных не родственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), в семейные детские дома и патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов, %	6	60	Министерство образования и науки Российской Федерации
Опросы	11	Оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, %	20	0	Федеральная служба охраны Российской Федерации

**Eugenia Manvelovna Laskova**, 2-year graduate student of the direction of «State and Municipal Administration» of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, chief specialist of the Legal Department of Legal and Documentary Maintenance of the Main Department of Construction, Transportation, Housing and Road Maintenance of Altai Krai (Barnaul, Russia)

The article deals with the problem of performance indicators application of the executive authorities of the subjects of the Russian Federation. The analysis of the Method to evaluate the effectiveness of the activities of executive authorities of the Russian Federation approved by the RF Government Resolution of 03.11.2012 № 1142 is carried out. The effectiveness evaluation system has undergone major adjustments several times. However, it needs to be further improved, and so the relevant recommendations identified in this article focus on it.

**Keywords:** executive authorities, subjects of the Russian Federation, performance indicators, method of evaluating the effectiveness, activities of executive bodies.





УДК 34

Андрей Александрович Недобитков, магистрант 3 курса направления «Государственное и муниципальное управление» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», начальник сектора информационно-документационного обеспечения и кадров Управления спорта и молодежной политики Алтайского края (Барнаул, Россия)

**В статье рассматриваются вопросы информирования населения органами исполнительной власти в Алтайском крае, обозначаются проблемы в данной сфере и предлагаются пути их решения.**

**Ключевые слова:** информация, информирование населения, информационная открытость, органы исполнительной власти, социально-экономическое развитие.

## ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ИНФОРМИРОВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

### CERTAIN ASPECTS OF INFORMING THE PUBLIC ON THE ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN ALTAI KRAI

Среди всех разновидностей информации по критерию высокой социальной значимости и востребованности особый интерес вызывает информация о деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Информационное сопровождение социально-экономического развития регионов и их продвижение в информационном пространстве Российской Федерации является обязанностью органов исполнительной власти субъектов РФ.

Закон Алтайского края от 05 июля 2012 г. № 56-ЗС «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Алтайского края»<sup>1</sup> в ст. 8 определяет, что доступ к информации о деятельности государственных органов Алтайского края обеспечивается в пределах своих полномочий государственными органами Алтайского края.

В настоящее время на территории края создана система информирования населения о деятельности органов исполнительной власти, в которую входят: Управление связи и массовых коммуникаций Алтайского края<sup>2</sup>, Департамент информационной политики Администрации Алтайского края, пресс-службы (секторы информационной работы) органов исполнительной власти Алтайского края. Данные структуры обеспечивают информационную открытость деятельности органов исполнительной

власти Алтайского края и реализуют права граждан на получение полной и объективной информации экономической и социальной направленности.

Информирование населения о деятельности органов исполнительной власти в Алтайском крае осуществляется в рамках ведомственной целевой программы «Информационное сопровождение социально-экономического развития Алтайского края и его продвижение в информационном пространстве Российской Федерации» на 2016–2018 годы<sup>3</sup>. Программные мероприятия включают: 1) подготовку и размещение в федеральных, краевых и муниципальных СМИ, в сетевых изданиях, а также иных интернет-ресурсах материалов тематических и информационных проектов; 2) официальное опубликование правовых актов органов государственной власти Алтайского края, иной официальной информации в газете «Алтайская правда»; 3) организация вещания краевого теле- и радиоканала, администрирование сайтов в Интернете, выпуск журналов и газет на базе краевого бюджетного учреждения «Издательский дом «Регион»; 4) создание и распространение социальной рекламы для решения актуальных социальных проблем.

В Алтайском крае обеспечивается организация системного информирования населения через средства массовой информации о деятельности орга-

нов государственной власти региона. Широко и последовательно освещается реализация приоритетных направлений социально-экономического развития Алтайского края, участия региона в реализации федеральных, межрегиональных, международных программ, проектов и мероприятий.

Ряд тем социально-экономического развития края определены в качестве приоритетных, а именно: «Год литературы в Алтайском крае», Губернаторская программа «80х80», модернизация здравоохранения, патриотическая акция «Снежный десант», День Победы, «Бессмертный полк», улучшение инвестиционного климата в регионе, развитие спорта, промышленность и энергетика, пропаганда семейных ценностей и рождаемости, профилактика семейного неблагополучия и социального сиротства и др.

Ежегодно увеличивается объем социально значимых материалов о деятельности органов государственной власти, опубликованных в печатных и электронных СМИ различного уровня, объем вещания краевых теле- и радиоканалов.

Регулярно публикуемый на официальном сайте Администрации края «Рейтинг информационной открытости органов государственной власти», данные которого основаны в том числе на опросе экспертной группы, включающей редакторов и журналистов СМИ





региона, свидетельствует о высоком уровне информационного взаимодействия власти и общества.

Вместе с тем информирование населения о деятельности органов исполнительной власти в Алтайском крае имеет ряд проблем.

Так, происходит ежегодное сокращение печатных средств массовой информации, в частности городских и районных газет. Связано это с быстрым развитием сети Интернет, а также с увеличением их подписной стоимости. В 2015 г. стоимость подписки увеличилась на 8% по сравнению с 2014 г. Средняя стоимость подписки в 1-м полугодии 2015 г. составляла 319,4 руб., а во 2-м полугодии 2015 г. – 343,4 руб. Средне-разовый тираж городских и районных газет в Алтайском крае в 2015 г. составил 216,5 тыс. экземпляров, что на 9,5% меньше уровня 2014 г. В 2013 г. данный показатель составлял 256,2 тыс. экземпляров. По данным на 01 января 2016 г. общий тираж муниципальных изданий составил в крае 211649 экземпляров. В 2014 г. было зафиксировано 212773 экземпляра, в 2013 г. – 4623. Снижение составило 0,53%. Причиной падения является уменьшение подписных тиражей муниципальных газет. На 01 января 2016 г. всего 14 районных газет Алтайского края имели положительный темп роста тиража.

С целью предотвращения закрытия средств массовой информации, в частности городских и районных газет, необходимо:

- ускорить перевод районных газет в электронный вид, что будет способствовать расширению читательской аудитории и даст возможность повысить оперативность и качество информации. Управлению связи и массовых коммуникаций Алтайского края в рамках соглашений необходимо на постоянной основе оказывать помощь администрациям муниципальных образований, чтобы информация, публикуемая в районных газетах, своевременно появлялась бы на их официальных страницах в сети Интернет;

- редакциям районных газет необходимо продолжить активный поиск

дополнительных источников дохода, среди которых гранты и конкурсы для газет и журналистов. Гранты являются дополнительным источником финансирования на фоне падения показателей собственной доходности муниципальных печатных изданий. В настоящее время постоянными получателями грантов остаются лишь редакции газет «Змеиногорский вестник», «Наш Бийск», «Родная сторона», «Бурлинская газета» и «Новое время»;

- необходимо рассмотреть вопрос о субсидировании подписки (или продажи) отдельных наиболее социально значимых изданий или подписки для отдельных социальных групп (например, одиноко проживающих пенсионеров);

Необходимо отметить, что текущая работа органов исполнительной власти Алтайского края на их официальных сайтах не документируется в достаточном объеме. Планы, анонсы, повестки и протоколы заседаний встречаются на сайтах крайне редко. Так, в 2015 г. на сайтах органов исполнительной власти Алтайского края не размещались видеозаписи и стенограммы прошедших заседаний<sup>4</sup>. Существует диспропорция между объемами официальных документов и объемами аналитической информации, предоставляемых населению о социально-экономическом развитии Алтайского края, о причинно-следственных связях принятия органами власти управленческих решений.

С целью расширения информационной открытости органы исполнительной власти Алтайского края в разделе «Информация о текущей деятельности» должны ежедневно на своих сайтах публиковать планы работы, анонсы, повестки и протоколы заседаний, в том числе видеозаписи и стенограммы прошедших заседаний.

Необходимо помнить, что мнение об эффективности работы органов исполнительной власти региона у граждан складывается по результатам ознакомления с новостными материалами. Повестки заседаний, результаты обсуждений в краткой и доступной форме должны иметь ссылки на полные тексты прото-

колов, стенограмм, видеозаписей или других материалов.

С целью расширения объема аналитической информации, предоставляемой населению о социально-экономическом развитии Алтайского края, о причинно-следственных связях принятия органами власти управленческих решений, на каждом сайте должен быть введен раздел «Аналитика». В данный раздел необходимо помещать аналитические записки, статистическую информацию, экспертные мнения и др.

Необходимо рассмотреть положительный опыт публикаций информации о текущей деятельности органов исполнительной власти на сайтах Правительств Волгоградской, Ивановской и Ульяновской областей, Правительстве г. Москвы.

Предлагаемые рекомендации помогут в обеспечении открытости, доступности, достоверности и своевременном представлении информации о социально-экономическом развитии Алтайского края, в том числе о деятельности органов исполнительной власти.

<sup>1</sup> Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Алтайского края: Закон Алтайского края от 05 июля 2012 г. № 56-ЗС (ред. от 01.11.2015) // Сборник законодательства Алтайского края. 2012. № 195. Ч. 1. С. 333.

<sup>2</sup> Об утверждении Положения об управлении связи и массовых коммуникаций Алтайского края: Указ Губернатора Алтайского края от 27 августа 2016 г. № 107 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/altai/> (дата обращения: 26.10.2016).

<sup>3</sup> Об утверждении ведомственной целевой программы «Информационное сопровождение социально-экономического развития Алтайского края и его продвижение в информационном пространстве Российской Федерации» на 2016-2018 годы: Приказ управления Алтайского края по печати и информации от 07 декабря 2015 г. № 71 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/altai/677869/#ixzz4OLU62U2N> (дата обращения: 26.10.2016).

<sup>4</sup> Информационная открытость региональных правительств 2015 [Электронный ресурс]. URL: [http://infometer.org/analitika/vroiv\\_2015](http://infometer.org/analitika/vroiv_2015) (дата обращения: 26.10.2016).

**Andrei Alexandrovich Nedobitkov**, 3-year graduate student of the direction of «State and Municipal Administration» of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Head of the Sector for Information and Documentation Support and Personnel Management of the Department of Sport and Youth Policy of the Altai Region (Barnaul, Russia)

In this article the author considers the issues of informing the public by the executive authorities of Altai Krai, problems in this area are identified and ways to address them are suggested.

**Keywords:** information, informing the public, information transparency, executive authorities, socio-economic development.





УДК 81-26

Арте́м Алексе́евич Шмаков, заместитель заведующего кафедрой психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат филологических наук

**В статье обосновывается теоретическая значимость и практическая необходимость подготовки и издания учебно-методического пособия по риторике, которое использовалось бы в качестве сборника упражнений для речекommunikативной подготовки студентов, обучающихся по направлению 081100 «Государственное и муниципальное управление».**

**Ключевые слова:** эффективность коммуникации, риторическая модель коммуникации, риторические компетенции, государственная и муниципальная служба.

## К ПРОБЛЕМЕ РЕЧЕКommUNIKATивной ПОДГОТОВКИ СТУДЕНТОВ НАПРАВЛЕНИЯ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ» В АЛТАЙСКОМ ФИЛИАЛЕ РАНХИГС

### TO THE PROBLEM OF SPEECH AND COMMUNICATION TRAINING OF STUDENTS OF THE SPECIALITY «STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION» IN THE ALTAI BRANCH OF RANEP

Ни для кого не секрет, что государственный служащий – человек, олицетворяющий власть и выступающий от ее лица. Он защищает интересы государства, народа и выражает интересы каждого гражданина страны. Важность овладения культурой общения государственного служащего очевидна, поскольку «она повышает и укрепляет авторитет и профессионализм каждого участника общения»<sup>1</sup>.

Вопросы межличностного, профессионального и делового общения находятся на стыке таких наук, как социология, теория коммуникации, психология, конфликтология, культура речи. Исследователи констатируют, что «характер деловых контактов оказывает решающее влияние на успешность проведения бесед, деловых совещаний, переговоров, дискуссий, презентаций, а также эффективность совместной профессиональной деятельности»<sup>2</sup>.

Под «эффективной речевой коммуникацией» автор данной статьи вслед за Л.А. Введенской понимает «достижение адекватного смыслового восприятия и адекватной интерпретации передаваемого сообщения»<sup>3</sup>. Правильная

интерпретация сообщения или текста считается состоявшейся, если реципиент (слушатель или читатель) трактует основную идею текста в соответствии с замыслом коммуникатора (говорящего, пишущего). Неадекватное понимание сообщения у отправителя и получателя может привести к серьезным ошибкам во время выработки и принятия управленческого решения, стать причиной нежелательных конфликтов на службе.

Речевое общение в профессиональной деятельности государственного служащего протекает в разнообразии форм и видов. В данной статье кратко рассмотрим основные. Для этого представим процесс профессиональной коммуникации государственного и муниципального служащего с точки зрения модели акта речевой коммуникации Б.Ю. Городецкого<sup>4</sup>, которая состоит из следующих компонентов.

1. Коммуниканты – участники коммуникации: говорящий и слушающий / пишущий и читающий / оратор и аудитория.

2. Коммуникативный текст сообщения, которые имеет следующие формы:

– устная: публичное общение, соблюдение риторических норм, следование риторическим законам;

– письменная: нарушение различных норм русского языка. Это относится ко всем языковым уровням (фонетический, морфологический, лексический, синтаксический);

– электронная коммуникация: правила оформления электронных документов, использование систем электронного документооборота, бюрократизация и дублирование каналов коммуникации (одновременное использование бумажных и электронных носителей).

3. Обстоятельства коммуникативного акта – ситуация общения («ситуативная рамка»): официальная и неофициальная. Однако не всегда удается разграничить их, например, в процессе электронной коммуникации. Также отметим доминирование в русской лингвокультуре неформального общения там, где в западной традиции ситуация общения строго официальная: между начальником и подчиненным, между коллегами разных возрастов и проч.





4. Коммуникативные и прагматические цели участников коммуникации, которые часто не совпадают или даже являются диаметрально противоположными.

5. Процессы порождения и восприятия коммуникативного текста. В процессе профессиональной коммуникации государственным и муниципальным служащим следует учитывать код, на котором происходит создание текста.

Существует два типа кодов: вербальный (языковой) и невербальный (язык тела, жестов, мимика), причем последнему, согласно наблюдениям психологов, человек доверяет больше. Общаясь на родном языке, не следует забывать, что он состоит из территориальных (диалекты) и социальных (социолекты) подсистем, отличающихся друг от друга набором средств, главным образом, лексических.

Кроме того, при создании текста должна происходить адаптация сообщения под канал (аудальный, визуальный и аудио-визуальный), при помощи которого коммуникация осуществляется, в противном случае возможно возникновение коммуникативных неудач.

В ходе порождения и восприятия текста нельзя забывать и про барьеры и шумы. Первые связаны с личностными особенностями коммуникантов (психологическими, языковыми, социальными), вторые – с особенностями среды, в которой протекает коммуникация, поскольку проблемы и помехи, снижающие эффективность речевого общения, могут возникнуть на любом этапе речевого взаимодействия: на этапе создания сообщения, в процессе его передачи по каналу, на этапе восприятия и интерпретации сообщения.

Помочь преодолеть все описанные выше трудности в осуществлении речекоммуникативного взаимодействия в ситуации профессионального общения государственных и муниципальных служащих призвана риторика как определенный подход к эффективному использованию языковых средств в различных сферах и ситуациях общения.

В коммуникативном направлении современной риторики ее предметом выступает коммуникативно-риторическая деятельность человека как субъекта интерактивного взаимодействия: *Ното Локуенс* как единство говорящего и слушающего в риторике выступа-

ет в «облике» человека, *действующего словом*, или, по И.В. Пешкову, *Ното Verbo Agens*<sup>5</sup>. Субъект-субъектная природа отношений между участниками риторической коммуникации ставит фундаментальный для коммуникативной модели риторики вопрос о том, что отличает коммуникацию риторическую.

В современной риторике таким отличительным признаком выступает эффективность. Эффективность / неэффективность стала фактически универсальным критерием риторичности / нериторичности речевой коммуникации. Впрочем, содержание данного критерия разным специалистам видится неодинаково.

Итак, коммуникативная модель риторики описывает эффективную речевую коммуникацию с фигурой человека, действующего словом, в центре.

Решение задачи проецирования модели акта речевого коммуникации, рассмотренного ранее, на область риторического, как показывает опыт исследований в области коммуникативной риторики<sup>6</sup>, предполагает преобразование общекоммуникативных функций компонентов коммуникативного акта (КА) в коммуникативно-риторические. В таком случае мы будем иметь дело уже не с КА, а с коммуникативно-риторическим, точнее с моделью последнего.

В функциональном аспекте коммуниканты  $K_1$  и  $K_2$  как носители функций соответственно Говорящего и Слушающего преобразуются соответственно в Ритора (Оратора) и Аудиторию, что достигается выдвиганием в функциональном назначении  $K_1$  и  $K_2$  их способности к эффективной деятельности соответственно по порождению / пониманию сообщения. Эти способности могут быть описаны прежде всего в терминах риторической составляющей речекоммуникативных компетенций  $K_1$  и  $K_2$ .

При рассмотрении риторических компетенций целесообразно оттолкнуться от исследования, проведенного И.А. Иванчук, которая применительно к носителям элитарной речевой культуры выделила три проявления риторических компетенций: «1) достижение оптимальности общения путем установления гармонизирующего контакта с адресатом при соблюдении культурной рамки; 2) проявление экс-

прессии и эстетических качеств речи, содействующих раскрытию когнитивных основ личности и усиливающих выразительность Д (дискурса. – А.Ш.); 3) реализация культурного потенциала и творческих способностей говорящего»<sup>7</sup>.

Соглашаясь с И.А. Иванчук в целом, заметим следующее. Чтобы речекоммуникативный акт имел статус коммуникативно-риторического, приведенными компетенциями должна владеть и Аудитория, поскольку только в этом случае возникают предпосылки развития гармонизирующего диалога, способствующего повышению эффективности речекоммуникативного взаимодействия участников общения.

Представляется возможным ввести понятие степени владения участником коммуникативно-риторического акта риторическими компетенциями. Это означает, что между риторическим и нериторическим существует довольно размытая граница.

Предполагается, что овладение риторическими компетенциями будущими государственными и муниципальными служащими происходит на занятиях по риторике.

Так, в Алтайском филиале РАН-ХиГС в соответствии с ФГОС ВПО по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация «Бакалавр») студенты осваивают дисциплину под названием «Риторика», в рамках которой готовятся к коммуникативной деятельности на профессиональном уровне. Однако часто речевая компетенция студентов-первокурсников настолько не развита, что данный курс, читаемый в течение одного семестра, не в состоянии решить все существующие проблемы с выражением мыслей в различных формах речи. В итоге, проходя в рабочий коллектив по окончании вуза, выпускник испытывает сильнейший стресс, связанный с попаданием в новую коммуникативную среду.

Для решения существующих проблем необходимо создание методического пособия, содержащего в себе упражнения, направленные на развитие риторических компетенций Говорящего на материале административно-управленческого дискурса. Именно учет специфики будущей профессии студентов, обучающихся по направлению подготовки 081100 «Государств-





венное и муниципальное управление», является, на наш взгляд, ключом к успеху.

В 2015-2016 учебном году среди студентов первого курса, изучивших курс риторики в Алтайском филиале РАНХиГС, было проведено анкетирование, в котором приняли участие 50 человек. Респонденты отмечают, что к основным затруднениям, возникающим при употреблении русского языка в профессиональной сфере, относятся неиспользование некоторых слов из-за незнания правильного варианта; отсутствие изучения правил русского языка после школы, что приводит к их забыванию; написание новых и заимствованных слов; расстановка знаков препинания в сложных предложениях, причастных и деепричастных оборотах; нехватка словарного запаса; формулировка фраз в курсовых работах и рефератах; составление деловых документов; быстрое формулирование корректных предложений в устной речи. Таким образом, проблемы возникают при использовании русского языка во всех трех формах: устной, письменной и электронной.

Исходя из этого, структура предлагаемого пособия по административно-управленческой риторике должна включать в себя разделы, связанные с тренировкой навыков и умений, необходимых при работе с текстов на каждом этапе его создания: инвенции (упражнения на избрание оригинальных и актуальных мыслей), диспозиции (расположение элементов речи, различные типы композиционного строения жанров официально-делового стиля и административно-управленческого дискурса), элокуции (упражнения на развитие навыков и умений украшения созданного текста), мемории (тренировка памяти Говорящего) и акции (рекомендации по подготовке и проведению публичного выступления перед различной аудиторией, учет невербального компонента коммуникации).

Кроме того, необходимо предусмотреть возможный блок упражнений,

направленных на поддержание орфографического и пунктуационного навыка в письменной речи, а также блок заданий, связанных с развитием навыков электронной переписки и работы с электронными и интернет-текстами.

В качестве угроз коммуникативному процессу в профессиональной сфере опрошенные студенты назвали уменьшение частоты и продолжительности общения; массовое снижение культуры общения; однобокость в использовании языка при малом чтении художественных книг; замену русских слов заимствованиями при наличии аналогов в русском языке. Таким образом, респонденты отмечают негативное влияние компьютеризации на процесс коммуникации. Следовательно, учебное пособие должно включать в себя задания, развивающие словарный запас и качества хорошей речи: точность, правильность, богатство выражения и проч. К таким заданиям относятся творческие эссе на различные темы, написание речей по различным поводам, как официальным, так и неофициальным, упражнение на критическое чтение и коррекцию ошибок.

В качестве глобальной цели создания пособия по административно-управленческой риторике ставится развитие гармоничной личности коммуникативно и когнитивно развитой личности будущего государственного и муниципального служащего, который, согласно ФГОС<sup>8</sup>, обладал бы следующими компетенциями:

установкой на дальнейшее самовоспитание, самообразование и саморазвитие в области культуры общения;

пониманием сущности основных компонентов культуры общения в обществе;

умением анализировать собственное и чужое коммуникативное поведение.

Таким образом, разработка комплексного учебно-методического пособия, содержащего в себе задания различного типа, а также разнообразный текстовый материал устной, письменной и электронной форм администра-

тивно-управленческого дискурса, позволит студентам направления 081100 «Государственное и муниципальное управление» в ограниченный срок развить риторические компетенции и качества Ритора, который всегда учитывает интересы своей Аудитории, не забывая о своем постоянном речевом самосовершенствовании и развитии. В дальнейшем это позволит будущим чиновникам создать позитивный коммуникационный климат в любом государственном учреждении, снижающий уровень конфликтности, помогающий установить контакт в процессе профессиональной коммуникации и способствующий принятию верных управленческих решений.

<sup>1</sup> Давыдова О.А. Формирование культуры делового общения у будущих государственных служащих: дис. ... канд. пед. наук. Волгоград, 2003. С. 16.

<sup>2</sup> Там же. С. 22.

<sup>3</sup> Введенская Л.А., Павлова Л.Г., Катаева Е. Русский язык и культура речи: учебное пособие для вузов. 10-е изд.-е. Ростов н/Д: Феникс, 2005. С. 69.

<sup>4</sup> Городецкий Б.Ю. Компьютерная лингвистика: моделирование языкового общения // Новое в зарубежной лингвистике: Вып. XXIV. Компьютерная лингвистика: пер. с англ. / сост., ред. и вступ. ст. Б.Ю. Городецкого. М.: Прогресс, 1989. С. 5-31.

<sup>5</sup> Пешков И.В. Введение в риторику поступка. М., 1998. С. 12.

<sup>6</sup> Чувакин А.А. Концептуальные основы риторического образования на филологическом факультете университета // Риторические дисциплины в новых государственных образовательных стандартах. М., 2002. С. 121-122.

<sup>7</sup> Иванчук И.А. Риторический компонент в публичном дискурсе носителей элитарной речевой культуры: автореф. дисс. ... д-ра филол. наук. Саратов, 2005. С. 16-17.

<sup>8</sup> Приказ Министерства образования об утверждении и введении в действие Федерального Государственного Образовательного Стандарта от 17 января 2011 г. № 41 Зарегистрировано в Минюсте РФ 6 апреля 2011 г. Регистрационный № 20437. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.busmesspravo.ru/Docum/Docum\\_Show\\_DocumID\\_163822.html](http://www.busmesspravo.ru/Docum/Docum_Show_DocumID_163822.html) (дата обращения: 05.08.2016). С. 4.

*Artem Alekseevich Shmakov, Deputy head of the Department of Psychology and Sociology of Management of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Philological Sciences*

The article explains theoretical importance and practical need for preparation and publication of a textbook on rhetorical training, which can be used as a workbook for speech and communication for students of the specialty 081100 «State and municipal administration».

**Keywords:** efficiency of communication, rhetorical model of communication, rhetorical competences, state and municipal service.







УДК 340.12

Всеволод Николаевич Ильин, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат исторических наук

**В статье дается анализ политических взглядов Л.А. Тихомирова. Этот политический деятель стремился обосновать идеал монарха с этико-правовой позиции, синтезировать религиозное и юридическое обоснование «монархической государственности».**

**Ключевые слова:** монархия, государственная власть, почвенничество.

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЗГЛЯДЫ Л.А. ТИХОМИРОВА

### POLITICAL VIEWS OF L.A. TIKHOMIROV

Лев Александрович Тихомиров – русский общественный деятель, политический мыслитель, идеи которого занимают особое место в истории русской мысли. Уже с ранней молодости он увлекся революционными идеями. Общественно-политическая деятельность «будущего пропагандиста-исповедальника «Народной», а затем «Самодержавной» воли» началась в стенах медицинского факультета Московского университета, куда он поступил в 1870 г. В 1873 г. был арестован по делу «чайковцев» и четыре года провел в Петропавловской крепости и Доме предварительного заключения. В 1878 г. Тихомиров был освобожден и отдан под надзор полиции, с определением обязательного места жительства. Это вынудило его перейти на нелегальное положение. Он становится членом партии «Народная воля». После убийства Александра II народолюбцами и разгрома партии Тихомиров в 1882 г. уехал за границу, где испытал разочарования в революционных ценностях. «Царевбийство ошеломило Тихомирова, – пишет Ю. Бульчев. – Мысль о бесплодности и ненужности революционной борьбы очерчивалась все ярвственней. Страна бурно развивалась, и на фоне общего оживления российской жизни кровавая деятельность террористов выглядела неуместной, преступной возней заговорщиков»<sup>1</sup>. Западная демократия не оправдала надежд недавнего революционера. Сравнивая слабую Францию, раздираемую партийными распрями, с сильной, стабильной Российской империей, управляемой твер-

дой рукой императора Александра III, Тихомиров делает выводы не в пользу первой и не в пользу демократического принципа власти. «Нетрудно было увидеть, – отмечал он позже, – что самодержавие народа, о котором я когда-то мечтал, есть в действительности средством господства для тех, кто более искусен в одурачивании толпы»<sup>2</sup>. Ю. Бульчев заключает: «Революция не сумела полностью поработить его совесть и душу, в которой остались живы и вера в Бога, и чувство Родины, столь тесно связанные в сознании подлинно русского человека»<sup>3</sup>. В 1888 г. в Париже вышла брошюра Тихомирова «Почему я перестал быть революционером?», которая окончательно подвела черту под его революционным прошлым. Лев Александрович подал на имя Александра III прошение с просьбой о помиловании, получив официальное сообщение об амнистии, он возвращается в Россию, где начинается новый этап его жизни. Лев Александрович становится защитником монархической формы правления. Главной его работой, обосновывающей необходимость сохранения монархии в России, стала «Монархическая государственность», которая явилась «своеобразной квинтэссенцией консервативно-монархической доктрины, одной из вершин русской дореволюционной политической мысли»<sup>4</sup>. Н.А. Бердяев считал данную работу Тихомирова «лучшим обоснованием идеи самодержавной монархии»<sup>5</sup>. Однако современные автору политические противники не без язви-

тельности называли ее «диссертацией на соискание степени доктора политической благонадежности»<sup>6</sup>.

Критикуя демократическую систему, Л.А. Тихомиров указывает, что она чревата опасностью безграничного господства партий: «Партии одним концом коренятся в правительстве, а другим разжигают народ и собирают голоса. Так появляется правящее сословие. Цель партии – победить на выборах, а после победы она полностью забывает о народе. Правительство при этом также зависит не от народа, а от той партии, которую представляет. Тихомиров указывает на такие отрицательные стороны демократии, как оторванность правящего слоя от народа, отстаивание верховной властью своих личных целей. «При всем кажущемся могуществе демократия порождает крайне неавторитетный слой управленцев, – замечает Л.А. Тихомиров – патрициев, дворян, служилых массы иногда ненавидели, но уважали и боялись. Современных политиков – просто презирают повсюду, где демократический строй сколько-нибудь укрепился, поскольку правящий класс вечно занят борьбой за власть, постоянно принужден думать о том, как захватить народ, сорвать его голоса, правдами-неправдами притащить его к себе, а не самому прийти к нему... Нет класса, живущего более вне народа, чем нынешние политиканы»<sup>7</sup>. Апофеозом обмана и игры на низменных чувствах являются выборы, когда побеждают не столько самые лучшие, сколько самые беспринципные. «По части искусства одурачивать толпу,





льстить ей, угрожать, увлекать ее – по части этого губительного, ядовитого искусства агитации люди дела всегда будут побиты теми, кто специально посылал себя политиканству»<sup>8</sup>.

Если в обществе не существует достаточно глубокой и действенной преданности одному идеалу, способному пронизать все стороны жизни, то неизбежно интегрирующим фактором социальной системы, связующей силой здесь выступает принцип количества, численного перевеса. Это есть основной признак демократии. «Авторитет численного голосования создаст возможность подчинить граждан власти, выражающей этот авторитет, даже в тех случаях, когда у них нет внутренней готовности к повиновению. Стало быть, – делает вывод Тихомиров, – демократия, по идее, базируется на доверии к силе количественной»<sup>9</sup>.

По мнению Л.А. Тихомирова, только монархия способна выражать «всеобъемлющий идеал в обществе» непосредственно, так как при этой форме правления для верховного господства нравственного идеала не требуется действие силы количественной, излишнее искание и толкование этого идеала, а нужно только наилучшее и постоянное его выражение. Выражать же нравственное самосознание нации более всего способна «отдельная человеческая личность, как существо нравственно разумное, и эта личность должна быть поставлена в полную независимость от всяких внешних влияний, способных нарушить равновесие служения»<sup>10</sup>. Если такой личности не будет, то различные группировки будут бороться за власть, подавляя всех остальных. Для утверждения монархии в нации должна жить ясная, сильная и всеобъемлющая моральная идея, способная привести народ к добровольному подчинению.

Тихомиров настаивал на том, что мощное идеократическое воздействие на общество оказывает исключительно религия, а не какая-либо философская система: «Только религия ... в нашей человеческой жизни сохраняет высшее место для начала нравственного, личного. Только при свете религии человек ... сохраняет сознание верховного значения своей личности, а посему переносит такое же понятие верховности на идеалы нравственные»<sup>11</sup>. По его мнению, религия совершает

«нечто чудесное – одновременно делает личность независимую от общества и – приводит ее к добровольному подчинению ... Человек религиозный умеет доводить свои общественные стремления до меры, вмещаемой социальным миром, то есть никогда не доходит до бунта против законов действительности»<sup>12</sup>. Следовательно, такой человек никогда не пойдет на революцию или какое-либо другое насилие, так как это выходит за рамки действительного порядка вещей. Религиозный человек – «созидатель», а не «разрушитель»<sup>13</sup>. Лев Александрович предостерегает: «Участь общества, христианского по нравственному типу личности, но отрешенного от Христа в приложении своих нравственных сил, сводится к вечному революционному бунту»<sup>14</sup>.

Таким образом, в монархии религиозно-нравственный идеал становится верховным, а монарх выступает его посредником уже в системе политических отношений. Следовательно, монарх, как носитель верховной власти, должен выражать дух нации, ее веру, идеал, но не волю народа, характерную для демократии.

Для Л.А. Тихомирова главной ценностью был именно нравственный идеал, а не государство. «Всякая верховная власть идеократична, то есть, находится единственно под властью своего идеала, – заявляет Тихомиров, – она неоспорима, пока совпадает с ним, и становится узурпацией, тиранией, олигархией или охлократией, когда сама выходит из подчинения ему»<sup>15</sup>. При этом предпочитает Лев Александрович отдавал монархической форме правления. Но не в каждой монархии идеал находится выше Верховной власти. Л.А. Тихомиров выделяет монархию самодержавную, «истинную» и две отклоняющиеся от нее формы – деспотизм и абсолютизм.

Монархия самодержавная, по определению Л.А. Тихомирова, не ограничена, но не абсолютна, она «имеет свои обязательные для нее начала нравственно-религиозного характера, во имя которых только и получает свою законно-неограниченную власть»<sup>16</sup>.

Россия в понимании Тихомирова ближе всех подошла к этому идеалу самодержавной, христианско-национальной монархии, особенно в период

Московской Руси. Это объясняется, как отмечает Ю. Булычев, следующими предпосылками: «Во-первых, глубоко национальной общностью русского населения, которое еще с племенных времен обладало существенным сходством характера, общественных стремлений и потребностей. Во-вторых, твердым укоренением династичности русской национальной государственности. В-третьих, глубоким усвоением христианской идеи, внесшей в русское сознание объективный религиозно-моральный идеал, который внутренне сплотил Россию органическими нравственными узами»<sup>17</sup>. В России, по мнению Ю. Булычева, «возникло то, что не получило должного развития ни в Византии (где был христианский народ, но не было национальной общности), ни на католическом Западе (где национальная и религиозная идеи оказались далеко не тождественны), а именно, – христианско-национальная общность»<sup>18</sup>.

Современное Тихомирову состояние Российской империи дополнилось влияниями на Россию либеральных и социалистических идей. Автор «Монархической государственности» потратил много сил для опровержения этих «прогрессистских мифов» и «миражей»: от марксизма и анархизма до умеренного конституционализма. Л.А. Тихомиров предупреждал, что общество, построенное по рецептам марксизма, не сможет сделать людей счастливыми. Он так рисовал социализм: «общий тип социал-демократического строя и все условия рождения его предсказывают новому обществу будущее, насквозь пропитанное деспотизмом, дисциплиной и централизацией ... вся громадная принудительная власть его будет ... находиться в руках слоя правящего, несравненно более могущественного, чем политиканы современной либеральной демократии ... «господа рабочие» могут ждать от социальной демократии чего угодно, только не признания своих прав личности. Тут нарождается строй, в котором общество – все, личность – ничто»<sup>19</sup>. Производство при социализме рисовалось Тихомирову как «громадная организация крепостного труда»<sup>20</sup>, новое издание феодализма.

С.М. Сергеев удивляется силе предвидения Тихомирова: «Лев





Александрович предсказал и то, что такой «рай» просуществует недолго, и сменит его анархия под лозунгами: «Не нужно общества! Пусть живут люди!»; скомпроментированное коммунизмом государство рухнет и наступит эпоха распада «целого на маленькие группы, сдерживаемые чьим-нибудь личным влиянием»<sup>21</sup>. Чтобы избавиться от этих «социальных миражей», Л.А. Тихомиров предлагает путь восстановления духовного равновесия личности, нарушенного забвением религиозных основ жизни. По его мнению, подлинную волю народа невозможно найти с помощью либеральных или социалистических учений. Она может появиться в национальном организме, который связан духовными узами, а не в атомизированном и не в коллективизированном социуме. Таким образом, по Тихомирову «монархия – не диктатура, не простой абсолютизм», сущность ее «состоит в примиряющей силе высшей правды», дающей нации «то единство, которое тщетно искали в представительстве, а ныне безумно решаются достигнуть в самоубийственной уравнительности»<sup>22</sup>.

Оставаясь монархистом, Тихомиров весьма критично относился к личности последнего Русского Императора, критикуя его за «безволие», отсутствие четкого государственного плана. Неудивительно, что к 1917 г., Тихомиров уже не верил в возможность сохранения самодержавия». В отличие от Николая II, в императоре Александре III Тихомиров видел идеального самодержца. Лев Александрович призывал Николая II отвергнуть «чуждые национальному идеалу попользования «либеральной реакции», быть верным заветам своего отца, продолжить его политику»<sup>23</sup>.

Льва Александровича нельзя называть простым «консерватором» в строгом смысле этого слова. Для характеристики Л.А. Тихомирова больше подходит термин «творческий традиционалист», предложенный С.М. Сергеевым<sup>24</sup>. Исследова-

тель определяет традиционализм как «особую идеологию, нацеленную не на застой, а на развитие человечества, но на развитие, не отрекающееся от прошлого, а, наоборот, опирающееся на него»<sup>25</sup>. Б. Парамонов соглашается с С.М. Сергеевым. Он считает, что «Тихомирова очень легко подать как яркий пример почвеннического инстинкта, превозмогшего соблазны радикальной, отвлеченной от жизни мысли. Собственно, в этих терминах он и сам осмыслил свою жизнь и эволюцию своего жизнепонимания»<sup>26</sup>.

С одной стороны, являясь одним из монархических идеологов, Тихомиров не должен был сомневаться в неизбежном поражении «врагов самодержавия»<sup>27</sup>, с другой стороны, он не мог не видеть, что самодержавие приближается к роковой черте. «Ни единого крупного человека в лагере монархии ... тяжело служить безнадежному делу, а его безнадежность мне становится все очевиднее. Православие тает, как свечка ... О монархии – трудно даже говорить. Одна форма, содержание которой все более затемняется для всех. О народности уже и вовсе невозможно упомянуть. Где она? ... А между тем – не могу же я потерять знание. Не могу я не видеть, что монархия (как она должна быть) есть высшая форма государственности. Не могу я не верить в Бога», – утверждает Тихомиров<sup>28</sup>. К сожалению, предчувствия не обманули Льва Александровича, а его революционные иллюзии молодости обрели «зримое кровавое воплощение».

<sup>1</sup> Бульчев Ю. Сверяясь с Россией: О жизни и творчестве Л.А. Тихомирова // Москва. 1992. № 2-4. С. 114.

<sup>2</sup> Цит. по ст.: Бульчев Ю. Сверяясь с Россией ... С. 114.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Матюхин А. Философия государства в русской консервативно-монархической доктрине // Обозреватель. 2005. № 4. С. 99.

<sup>5</sup> Цит. по ст.: Сергеев С.М. «Мои идеалы в вечном...» // Монархическая государственность. М.: ГУП «Облиздат»; ТООО «Алир», 1998. С. 13.

<sup>6</sup> Фомин С. О дневниках Л.А. Тихомирова [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravaya.ru/govern/391/857>.

<sup>7</sup> Тихомиров Л.А. Критика демократии. М.: Москва, 1997. С. 129.

<sup>8</sup> Там же. С. 166.

<sup>9</sup> Цит. по ст.: Бульчев Ю. Сверяясь с Россией: О жизни и творчестве Л.А. Тихомирова // Москва. 1992. № 2-4. С. 118.

<sup>10</sup> Цит. по кн.: Солоневич И.А. Народная монархия. М.: Феникс ГАСК СК СССР, 1991. С. 85.

<sup>11</sup> Цит. по ст.: Матюхин А. Философия государства ... С. 100.

<sup>12</sup> Цит. по ст.: Костылев В.Н. Выбор Льва Тихомирова // Вопросы истории. 1992. № 6-7. С. 40.

<sup>13</sup> Курабцев В. Тихомиров Лев Александрович // Русская философия: Малый энциклопедический словарь. М., 1995. С. 506.

<sup>14</sup> Цит. по ст.: Бульчев Ю. Сверяясь с Россией ... С. 117.

<sup>15</sup> Цит. по ст.: Исаев И.А. Превращения монархической идеи // Родина. 1993. № 1. С. 16.

<sup>16</sup> Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. М.: ГУП «Облиздат»; ТООО «Алир», 1998. С. 104.

<sup>17</sup> Бульчев Ю. Сверяясь с Россией: О жизни и творчестве Л.А. Тихомирова // Москва. 1992. № 2-4. С. 118.

<sup>18</sup> Там же. С. 118.

<sup>19</sup> Цит. по ст.: Сергеев С.М. «Мои идеалы в вечном...» ... С. 13.

<sup>20</sup> Цит. по ст.: Костылев В.Н. Выбор Льва Тихомирова // Вопросы истории. 1992. № 6-7. С. 40.

<sup>21</sup> Сергеев С.М. «Мои идеалы в вечном...» ... С. 13.

<sup>22</sup> Цит. по ст.: Костылев В.Н. Выбор Льва Тихомирова ... С. 43.

<sup>23</sup> Костылев В.Н. Выбор Льва Тихомирова ... С. 43.

<sup>24</sup> Сергеев С.М. От составителя // Христианство и политика. М., 1999. С. 5.

<sup>25</sup> Сергеев С.М. «Мои идеалы в вечном...» ... С. 6.

<sup>26</sup> Парамонов Б. О ненужности покаяния // Звезда. 1994. № 2. С. 199.

<sup>27</sup> Репников А.В. Предисловие // Дневник Л.А. Тихомирова. 1915-1917 гг. М., 2008. С. 17.

<sup>28</sup> Цит. по ст.: Сергеев С.М. «Мои идеалы в вечном...» ... С. 19.

**Vsevolod Nikolaevich Ilyin**, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Historical Sciences

This article analyzes the political views of Tikhomirov L.A. Tikhomirov L.A. sought to justify the ideal monarch from the ethical and legal position, to synthesize the religious and legal rational of «monarchical statehood».

**Keywords:** monarchy, government, pochvennichestvo.





УДК 34.01

*Игорь Николаевич Васев, доцент кафедры теории и истории государства и права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук*

**В статье анализируется природа русской крестьянской общины как системообразующего элемента в истории отечественного государства и права. С разных сторон освещается феномен самосуда в русском обычном праве. Самосуд определяется как неотъемлемая составляющая обычно-правового порядка, не подвергающаяся формализации средствами позитивного права.**

**Ключевые слова:** русская крестьянская община, обычное право, самосуд, традиционная правовая культура.

## САМОСУД В КРЕСТЬЯНСКОМ ПРАВОВОМ БЫТУ

### VIGILANTE JUSTICE IN THE RUSSIAN PEASANT COMMUNITY

Господствующий сейчас позитивистский тип правопонимания однозначно отрицательно описывает такое явление, как самосуд. Достаточно обратиться к тексту ст. 330 «Самоуправство» УК РФ 1996 г., которая однозначно относит соответствующие действия к числу преступных<sup>1</sup>. Любая попытка общества самостоятельно восстановить социальную справедливость после правонарушения расценивается как новое правонарушение. Можно ли украсть у вора свою же (ранее украденную) вещь? Позитивистское мировоззрение однозначно ответит «нет». Объяснение этому вполне простое: современное регулярное (полицейское) государство не намерено поступать частью своего суверенитета и жертвовать монополией на легальное насилие. Именно поэтому любой учебник по юриспруденции гарантированно назовет самосуд проявлением юридического нигилизма и низкой правовой культуры.

Критика самосуда предпринимается не только в юридическом поле, но и осуществляется также в культурном русле. Неумение общества в социальном конфликте прибегнуть к помощи государства преподносится в качестве показателя общей неразвитости такого общества, несоответствия его критериям цивилизованности. Когда воспитанный на европейских идеях М. Горький во время своего «хождения по Руси» попытался вступить за какую-то женщину, которую за прелюбодеяние крестьяне водили по селу голой, привязанной к телеге, то он был избит до полусмерти. Рассказывая об этом случае позже, уже в период общемировой известности, М. Горький неизменно сетовал на непреодолимую темноту, необразованность русского крестьянства.

Но обратим внимание на один момент. Отторгая самосуд, современная правовая культура произносит свой приговор извне: она исходит из тех цивилизационных начал (выработанных жизнью западноевропейских народов), которые, в принципе, были чужды правосознанию русского крестьянина даже в XX в. А потому такое отвержение самосуда происходит в рамках привнесенной извне системы правовых ценностей; самосуд отвергается именно не как неверный институт, а как иной.

Непредвзятый же взгляд на самосуд, его оценка именно в системе координат традиционной русской правовой культуры предполагает совершенно иные выводы.

Наивным, например, было бы предположение, что по составлении Свода законов Российской Империи М.М. Сперанским в 1832 г. правовая жизнь тогдашнего государства моментально переориентировалась на новые законоположения. Учитывая то, что вплоть до конца XIX в. крестьянство абсолютно доминировало в народонаселении Империи (около 85% от общего числа подданных), необходимо понимать, что неписаное крестьянское обычное право также абсолютно доминировало в правовой жизни государства. И в этом многовековом обычно-правовом порядке важное место было отведено самосуду.

Самосуд как обычно-правовое явление по определению не может быть формализован. У него нет острых, очерченных углов, что отделяли бы его от смежных понятий. Поэтому он мог проявить себя как в молчаливом приговоре всего мира, так и в единодушном осуждении лишь со стороны части общины. Мог он даже выразиться и в действиях одного человека – мстителя. Главное, что в отношении всех этих действий презюмируется согласие мира, **основанное**

**на обычно-правовом порядке.** Обычай здесь – общий руководящий путеводитель, и мир, безусловно, мог отойти от него, если того требовали обстоятельства дела. Но такой «отход» от обычая совершался для утверждения этого обычая. «Главное, чтобы не затрагивался основополагающий принцип адата. Для таких отступлений приглашались старики, сведущие в народных обычаях, чтобы они могли найти в своей памяти случаи, позволяющие сделать отступление»<sup>2</sup>. При этом ни один впервые возникающий обычай не мог оттеснить уже существующий; новый обычай мог лишь добавиться к имеющимся.

Исследователь крестьянского правового быта XIX в. В.В. Тенишев однозначно относил суд крестьянской общины («всем миром») к разновидности внеправового произвола. Логика данного автора проста: при наличии правовой основы деятельности речь идет о законном суде, при отсутствии – о самосуде. В.В. Тенишев отказывал мирскому суду даже в обычно-правовой основе и замечал: «Трудно, при том, говорить о каком бы то ни было обычном праве, касающемся самосуда»<sup>3</sup>.

Но приведем пример из работы самого же В.В. Тенишева, повествующий о деятельности мирского суда: «У неисправных плательщиков арендных денег за угоды, арендуемые всем обществом, мир иногда отбирает нужные в хозяйстве вещи и держит их до тех пор, пока неисправный плательщик внесет следуемую с него сумму»<sup>4</sup>. Уже одно это свидетельство дает нам право утверждать, что основой деятельности мирского суда был правовой обычай, а не чья-либо прихоть. Суд крестьянской общины ни в коем случае нельзя именовать судилищем без правовых оснований, а уж тем более «сборищем или толпою»<sup>5</sup>, как то делает





В.В. Тенишев. Тем более и в силу следующего соображения: государство признавало юридическую силу за решениями, вынесенными миром (о передаче земли, о придании лесу статуса заповедного и пр.). Могло ли государство санкционировать внеправовое судилище в масштабах всей Империи?

Самосуд вершился крестьянами по многим категориям дел. Как правило, это были воровство (отдельно конокрадство), прелюбодеяние, оскорбление, неуважение к миру и Церкви, земельные споры и пр. В.А. Бердинских приводит следующее свидетельство крестьянки-очевидицы самосуда в вятской деревне нач. XX в.: «Однажды самосуд видела своими глазами, в детстве это было... Украл один мариец у нашего соседа телку, зарезал в лесу. Потом это раскрыли, нашли шкуру. Так вот эту шкуру надели на него и стали бить чем попало. Вот такой был суд! И вели его по всей деревне. И по шкуре, и по вору черви ползли, так как шкура уже портиться стала. Все видели в деревне этот самосуд. Били вора очень сильно. Помню, он еле шел. Не знаю, выжил или нет? Не помню. Но кражи – это редчайший случай. Жили спокойно, не боялись никого»<sup>6</sup>.

Чаще всего мирской суд рассматривал дела о воровстве. Встречались и более серьезные случаи. Безымянный земский статистик свидетельствует: «Один из крестьян подрался с сельским пастухом, причем ударом ножа поранил последнему руку. Пастух пожаловался селенному сходу на обидчика и хотел привлечь его к суду. Но виновный в преступлении стал просить прощения у обиженного и у мирян. Миряне, конечно, поддержали его просьбу, но пастух не сдавался. Наконец, виновник заявил, что он лучше понесет наказание от своих соседей, чем подвергнется преследованию суда (надо полагать, государственного суда. – Прим. автора), причем просил выпороть его при всем сходе. Такая просьба была встречена веселым смехом мирян и тотчас же была принята ими и пастухом. Виновного раздели, положили на землю и дали ему двадцать пять розог при оглушительном хохоте и крике исполнявших приговор»<sup>7</sup>. Вновь обратим внимание на детали: 1) пастух пожаловался ни куда-нибудь, а именно селенному сходу, хотя речь шла, без сомнения, об уголовном деле, подведомственном государственному суду; 2) виновный просил прощения не только у обиженного, но и на равных – у мирян; 3) «миряне, конечно, поддержали его просьбу» – более чем красноречивое свидетельство деятельности общинного суда; 4) просьба (!) выпороть была тут же принята не только миром, но и истцом и 5) исполнена под общий хохот.

Вот пример настоящего живого правосудия, по результатам которого каждый получил ему причитающееся. Пастух, ко-

торым вовсе не руководил мотив мести (иначе бы он обратился напрямую в государственный суд), видел раскаяние своего обидчика; высеченный – потерпел бесчестье за необдуманный поступок. И есть еще третье лицо – мир. Причем община здесь вовсе не стремится занять позицию некоего серьезного постороннего арбитра. Напротив, община – внутри разбираемого дела, это внутренний, не внешний судья. Хохот – не признак того, что сельяне пришли на этот суд как на простую потеху; хохот в данном случае означает спавшее внутреннее напряжение – виновный сам установил себе достойное тяжелое наказание. Община внешне даже еще не судила, одно лишь ее присутствие, созданная ею атмосфера привели к устраиваемому всех решению. Вряд ли после такого правосудия возможно повторение преступления.

**Обычно-правовой порядок не предполагал и формализации системы наказаний** за судимые правонарушения. Наказание могло варьироваться от принуждения к извинению до предания смерти. Приобретало оно и причудливые формы, например, пропитие всем миром части имущества провинившегося, публичное покаяние и пр. «Из наказаний, применяемых крестьянами при самосуде, особенно замечательны: принудительно пропитие всею толпою принадлежащего вору имущества, ведение вора по всей деревне с привязыванием на него краденого имущества, публичная порка, истязание, а иногда и убийство виновного»<sup>8</sup>.

Относительно виновной в краже овцы женщины толпа закричала: «Такую чертовку, да прощать?! Она еще захочет баранины». «Какое же ей дать наказание?», – спросил староста у мужиков. «А вот какое, – закричал весь сход, – корову пропить. Она будет знать, как чужих баранов резать»<sup>9</sup>.

К XVIII в. вышло из практики, но сохранилось в народной памяти следующее наказание для совершивших прелюбодеяние: мужчину одевали в женское платье, а женщину – в мужское, да так и водили их по деревне.

Как правило, мир не воздействовал на тело правонарушителя. Объясняется это тем, что основной целью мирского наказания была отнюдь не кара, а восстановление нарушенного миропорядка, в том числе замирение (но не замирение спорящих сторон, а восстановление согласия в масштабах всей общины, обратное включение отпавшего в общее тело). Поэтому-то физическое насилие отвергалось как средство «примирения». **Применяемая санкция взывала прежде всего к чувству стыда.** Не страх перед ограничением или лишением свободы, не имущественная санкция, а боязнь потерять доброе имя в обществе служила основным сдерживающим фактором.

Самосуд был формой воздаяния. Именно

поэтому он предполагал, как правило, лишь одну (безальтернативную) санкцию за соответствующее правонарушение. Современное право, напротив, якобы из соображений человеколюбия «жонглирует» различными санкциями, предоставляя правоприменителю конечный выбор. Но такая вариативность санкционного элемента современной нормы происходит от неуверенности, расщепленности сознания того, кто ее составлял и применяет. Единая, цельная санкция в рамках самосуда проистекала из инстинктивного желания охранить какие-то первоосновы, из уверенности в необходимости производимого наказания. Отсюда и абсолютная несоразмерность и порой видимость жестокости санкции, назначаемой самосудом за «незначительный» проступок. Дело в том, что несоразмерность проявляется лишь тогда, когда мы пытаемся сопоставить эту личность с этим ее поступком в эпоху индивидуализма. Русскому крестьянину такая фрагментарность была чужда. Именно поэтому для М. Горького, когда он пытался вступить за ту женщину, которую за прелюбодеяние крестьяне водили по селу голой, привязанной к телеге, и был избит до полусмерти, все происходящее – это акт варварства, а для крестьян – поступок М. Горького – кощунство.

«Обдуманной символикой и ритуалом – публичным «срамлением» и «вождением», символизирующим изгнание, община предупреждала всех жителей деревни, что в случае воровства кары не избежит никто»<sup>10</sup>. Если наказуемый проявлял несогласие, строптивость, то община усугубляла наказание. Сделавшего порубку в заповедном лесу стыдили, а дрова приказывали тотчас отвезти в приходскую церковь. Вообще, кающихся строго не наказывали.

**Наказание претворялось в жизнь всеми:** при публичном вождении по деревне вора или прелюбодея дети были первыми, кто возвещал о приближении позорного шествия. Участвовали дети и в коллективном избении более серьезных «преступников» (воров, конокрадов, поджигателей). «Отмщение считалось священным долгом, его неисполнение влекло всеобщее презрение»<sup>11</sup>. **Месть наказуемого в этих условиях была практически невозможной, так как акт осуждения выносился, а наказание претворялось усилиями всей общины.** «Все усилия полиции выяснить обстоятельства произошедшего, найти преступника, как правило, были безрезультатны. Определить виновного было весьма затруднительно, по причине того, что на все вопросы следователя крестьяне неизменно отвечали, что «били всем миром», или говорили: «Да мы легонько его, только поучить хотели. Это он больше с испугу умер». Те немногие дела, которые доходили до суда, заканчивались оправдательным приговором, который выносили присяжные из крестьян. Традиция самочинных расправ отличалась





устойчивостью, что подтверждалось фактами крестьянских самосудов, отмеченных в советской деревне в 20-е гг. XX века»<sup>12</sup>.

Представителей образованного столичного общества неизменно поражала «грубость и жестокость» крестьянского самосуда. По их понятиям, убийство конокрада и последующее волочение его тела к пруду для утопления там – невероятная бесчеловечность. Однако оценку стихийного проявления народного чувства правосудия, в принципе, невозможно дать с позиций либерально-индивидуалистических представлений.

В образах народного самосуда, внешне бесчеловечных, неизменно проступает одна и та же идея – идея справедливости. Причем справедливости в ее «неразбавленном» виде. Социальное возмущение, привнесенное в общину «преступником», должно быть зеркально отражено. Это принцип «око за око, зуб за зуб» (принцип талиона) в его первоначальном виде. Зло, которое принес с собой «преступник», должно быть возмещено ему, перенесено на него вновь. Речь идет именно о возмещении, а не о мести.

«Потерпевший рассматривал кражу его зерна или его коня как покушение на него самого вопреки официальной трактовке такого рода преступлений уголовным кодексом»<sup>13</sup>. А потому посягательство на «живот» (животина, жилище, дом, жизнь) могло быть зеркально искуплено только жизнью. «Единовременное, что могло спасти конокрада или поджигателя от смерти, это самооговор в убийстве. По юридическим обычаям, крестьяне считали себя не вправе судить за грех (т.е. убийство) и передавали задержанного в руки властей»<sup>14</sup>.

С конокрадами расправлялись нещадно. Лишиться лошади для крестьянина означало лишиться всего. Конокрадов убивали буквально чуть ли не всем селом. Земское начальство потом ничего не могло разузнать: человек просто пропал, село молчало. А если и удавалось раскрыть преступление, то в ссылку отправляли по 200-300 человек, участвовавших в убийстве.

Именно поэтому вопрос о последующей расправе наказанного с исполнителями наказания и не ставился. Мстить было некому, так как сама община не мстила «преступнику». Она лишь в обезличенной форме, как единый субъект (в том числе при участии детей и стариков, соседей), возвращала «вору» то зло, которое он попытался сбросить на плечи общины. Поэтому

в корне нельзя согласиться со следующими характеристиками крестьянского самосуда: «В жестокой самочинной расправе соединялись воедино чувства мести, злобы и страха. Именно страх превращал деревню в коллективного убийцу»<sup>15</sup>.

Как это ни выглядит парадоксально, но самосуд в крестьянской общине, скорее, способствовал ее единству. Уже на предварительной стадии он обезвреживал накапливающиеся в общине социальные противоречия. Следующее за наказанием покаяние, выражавшееся в неизменном угощении мира вином, было глубоко символичным: через покаяние восстанавливалась та порванная «преступником» живая ткань, что связывала его с телом общины. «Будучи обществом с высокой социальной и индивидуальной значимостью взаимных зависимостей, «мир» относился к преступнику как сложной целостной личности и простому грешнику. Открытое порицание, разного рода жесты и обращения отражают рациональную, справедливую оценку преступника, подчиненную «необходимости продолжать с ним общение в дальнейшем»<sup>16</sup>. **Акт воздаяния (но не наказания!) символизировал воспроизводство некой многовековой социальной памяти. Это телесное чувствование истории.**

Господствующее же сегодня позитивистское учение о праве заклеяло этот сложный и идейно очень глубокий институт самосуда как преступное деяние. В серии своих публикаций в журнале «История государства и права» современный автор А.М. Смирнов сетует на то, что «наличие в современной России самосудных расправ над лицами, практикующими магию и колдовство, свидетельствует об определенной примитивности социально-правового развития Российского государства, архаичности и патриархальности российского общества. Подобные выводы являются весьма безрадостными на фоне значительного нравственно-культурного прогресса мировой цивилизации, частью которой является наша страна»<sup>17</sup>. В подтверждение своих слов А.М. Смирнов приводит случаи убийства лиц, занимавшихся ворожбой, с указанием даты и обстоятельств случившегося.

Подобные выводы, действительно, «безрадостны», но только в отношении теории А.М. Смирнова. Во-первых, вызывает интерес заявление о «значительном нравственно-культурном прогрессе мировой цивилизации». Во-вторых, увязка самосуда с такими характеристиками, как «прими-

тивность социально-правового развития Российского государства, архаичность и патриархальность российского общества» ни на чем, кроме как на ценностных установках А.М. Смирнова, не основана. В-третьих, абсолютно непонятно, как по мысли указанного автора приведенные факты «самосуда» (на самом деле, убийств) свидетельствуют о «патриархальности» современного общества. И, самое главное, удивляет само отождествление случаев убийства в смысле ст. 105 УК РФ 1996 г. с традиционной практикой самосуда в среде русского крестьянства до XX в.

Все это еще раз свидетельствует о крайне негативном восприятии самосуда современной теоретической наукой, точнее, о нежелании восприятия этого крайне многогранного обычно-правового института.

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>2</sup> Мисроков З.Х. Адат и Шариат в российской правовой системе: исторические судьбы юридического плюрализма на Северном Кавказе. М.: Изд-во МГУ, 2002. С. 31.

<sup>3</sup> Тенишев В.В. Правосудие в русском крестьянском быту. М., 1907. (Либроком, 2011). С. 33.

<sup>4</sup> Там же. С. 33.

<sup>5</sup> Там же. С. 37.

<sup>6</sup> Бердинских В.А. Русская деревня: быт и нравы. М.: Ломоносовъ, 2013. С. 52.

<sup>7</sup> Тенишев В.В. Правосудие в русском крестьянском быту ... С. 37.

<sup>8</sup> Там же. С. 38.

<sup>9</sup> Там же. С. 38.

<sup>10</sup> Смирнов А.М. Самосуд как социально-культурный феномен крестьянской общины в эпоху Российской империи // История государства и права. 2013. № 10. С. 11.

<sup>11</sup> Шатковская Т.В. Социальные функции института наказания в обычно-правовой системе российских крестьян периода империи // История государства и права. 2014. № 21. С. 43.

<sup>12</sup> Безгин В.В. Крестьянский самосуд и семейная расправа (насилие в жизни русской деревни конца XIX – начала XX в.) // Вопросы истории. 2005. № 3. С. 153.

<sup>13</sup> Там же. С. 153.

<sup>14</sup> Там же. С. 152-157.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Шатковская Т.В. Социальные функции института наказания ... С. 43.

<sup>17</sup> Смирнов А.М. Самосуд над ведьмами и колдунами в России // История государства и права. 2015. № 7. С. 6-9.

**Igor Nikolaevich Vasev, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences**

The article analyses the nature of a Russian peasant community as a system forming element in the history of home state and national law. Further, the article covers various aspects of the phenomenon of vigilante justice in the Russian customary law. Vigilante justice is defined as an integral part of the customary law and order which is not subject to formalization by positive law remedies.

**Keywords:** Russian peasant community, customary law, vigilante justice, traditional legal culture.







УДК 341

Юлия Владимировна Головинова, доцент кафедры теории и истории государства и права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат исторических наук

**В статье рассмотрены проблемы правовой реализации гендерного равенства в России. Установлено, что определяющее значение в вопросах гендерных отношений имеет обусловленность данного вида дискриминации стереотипными установками о социальной роли женщин. В целом же российское законодательство не содержит каких-либо положений, дискриминирующих по признаку пола, но в то же время исключает формулировку «дискриминация в отношении женщин».**

**Ключевые слова:** гендерное равенство, международные стандарты прав женщин, патриархальная традиция.

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ПРАВ И РОССИЙСКИЙ ПРАВОПОРЯДОК

### INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS OF GENDER RIGHTS AND RUSSIAN LAW AND ORDER

Необходимость особой защиты прав женщин в современном мире обусловлена историческими причинами, физиологическими особенностями, связанными с социальной функцией, выполняемой женщиной, в силу которых она менее защищена по сравнению с мужчиной. В последние десятилетия проблема гендерного равенства приобретает все большую остроту, что обусловлено актуализацией борьбы за утверждение демократических норм и принципов в масштабах мирового сообщества. Гендерное равенство становится неотъемлемой составной частью общей концепции равенства как базовой социальной ценности. Однако сохранению дискриминации на основании пола в настоящее время способствует как наличие традиционных гендерных стереотипов в западных и восточных культурах, так и недостаточный уровень правосознания в отдельно взятых странах, основанный на патриархальных взглядах, низкий уровень социально-экономического развития государства.

Гендерное неравенство имеет исключительно социальные корни, выражающиеся в массовом сознании людей. Так, в российском обществе преобладают стереотипы, приводящие к твердо укоренившимся взглядам о традиционных ролях мужчин и женщин. Считается, что женщины, в первую очередь, несут ответственность за воспитание детей и семейные обязанности. Как следствие, существует высокая степень терпимости к наруше-

нию равноправия мужчин и женщин. Это оказывает большое влияние на их способность продвижения в публичной сфере, например, в политике, при работе на руководящих должностях.

В свою очередь, «гендерное равенство» означает равный уровень возможностей, участия и присутствия обоих полов в различных сферах общественной и частной жизни. Его нужно рассматривать как равенство возможностей, равенство личного статуса, равенство значимости гендерных социальных ролей.

Россия стала седьмым государством в мире, уравнившим мужчин и женщин в политических правах, закрепив в Конституции РСФСР в июле 1918 г. (ст. 64) право граждан обоого пола избирать и быть избранными. Более того, женщины получили право на равную оплату труда, равное право на образование, был легализован гражданский брак, создана система охраны материнства и детства. Женщины вошли в состав рабочей силы советского государства, при этом почти не занимая руководящих должностей. Для представительства женщин в политической сфере вводились квоты (в среднем, женщины составляли не более 30% партийных списков), но при этом не занимали должности, связанные с реальной политической властью. Женщины были практически исключены из сферы принятия политических решений на государственном уровне.

Гендерное равенство в советском обществе, основанное на коммунистической теории равенства, носило во многом искусственный характер. В подтверждение этому можно привести результаты американских и европейских исследователей середины 1970-х гг. Ученые стали интересоваться положением женщин в Советском Союзе – той стране, в которой одной из первых было провозглашено равенство полов. В результате ими было обнаружено, что вопреки декларациям женщины практически исключены из сферы принятия решений. Советские женщины занимали в политике в лучшем случае второстепенные позиции<sup>1</sup>. Идея равенства полов в советском обществе не стала частью ни его культуры, ни прав человека, ни реальной государственной политики.

В ст. 19 Конституции Российской Федерации закреплено равенство граждан РФ независимо от пола, расы, национальности, языка, имущественного и должностного положения, отношения к религии, а также других обстоятельств – «мужчины и женщины имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации». Так, ч. 2 и 3. ст. 19 разъясняют специфику гендерного равенства. Тем самым нормы Конституции РФ перекликаются с основной идеей Конвенции Организации Объединенных Наций «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» 1979 г., которая закрепила в качестве норм меж-





дународного права стандарты правового статуса не только отдельно взятого человека и гражданина, но и коллективные права женщин как особого социального слоя населения<sup>2</sup>.

В частности, политические права, закрепленные в Конституции РФ, не имеют гендерной асимметрии. Конституционная норма равноправия мужчин и женщин в политической сфере полностью соответствует универсальным международным стандартам – Конвенции о политических правах женщин, которая вступила в силу 7 июля 1954 г., Пакту от 16 декабря 1966 г. о гражданских и политических правах. В Конвенции закреплялось право женщин голосовать, быть избранными, занимать должности на общественно-государственной службе без всякой дискриминации и на равных с мужчинами условиями.

Ст. 32 Конституции РФ соответствует ст. 1-3 Конвенции о политических правах женщин, ст. 25 Пакта о гражданских и политических правах. В соответствии с ней каждый гражданин имеет право и возможность участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, имеет равный доступ к государственной службе.

При этом конституционное право избирать действует без гендерной асимметрии, тогда как право быть избранной в отношении женщин подвергает сомнению само общество. Гендерное равенство в России и сегодня является отчасти декларативным. Подтверждением этому выступают вполне конкретные данные о представительстве женщин на уровне принятия политических решений.

Подтверждением выступает и тот факт, что Государственная Дума РФ на протяжении двух созывов отклоняла предложения женских общественных организаций об установлении некоторой пропорции при формировании состава Государственной Думы – 70% мужчин и 30% женщин<sup>3</sup>. Однако несмотря на то, что женские организации являются самым многочисленным общественно-политическим движением, составляют одну треть от всех зарегистрированных некоммерческих организаций, данное предложение так и не было воспринято. В настоящее время число женщин в нижней палате российского парламента составляет менее 1/5 от общего числа депутатов, что является низким показателем по сравнению с большинством государств. При этом во многих западных странах существует женская квота в пар-

ламенте, которая не должна быть ниже 30%. Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин предполагает установление специальных мер, включая законодательные, с тем, чтобы гарантировать женщинам осуществление и пользование правами человека на основе равенства с мужчинами (ст. 3, 4). К подобным мерам относится и введение квот на представительство женщин в структурах власти. Однако отношение законодателя к этому вопросу отрицательное.

В восьмом периодическом отчетном докладе Российской Федерации о выполнении Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. в Комитете по ликвидации дискриминации в отношении женщин ООН (КЛДЖ ООН) приводятся данные о численности женщин в органах государственной власти РФ. Так, в докладе говорится, что, несмотря на высокую общественно-политическую активность, численность женщин в федеральных органах законодательной власти пока незначительна. В составе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (верхней палате Парламента) в период с 2002-2014 гг. женщины-сенаторов насчитывалось от 6 до 14<sup>4</sup>. Нужно заметить, что на данный момент количество женщин-членов Совета Федерации возросло до 28 человек, что составляет 16,5% от общего числа сенаторов. Подобная ситуация наблюдается и в региональных представительных органах власти. Сегодня в 19 субъектах РФ женщины составляют в числе депутатов от 3 до 10%, в большинстве регионов – от 10 до 20%. К примеру, среди депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания шестого созыва (2011-2016 гг.) женщин насчитывалось всего 12%.

По статистическим данным на 2010 г., в политической элите России доля представительства женщин составила всего 4,7%. Можно предположить, что данная ситуация связана не столько с политикой государства, сколько с выбором самими женщинами иных сфер профессиональной деятельности: здравоохранения, науки и искусства. С другой стороны, этот выбор формируется под воздействием такого фактора, как патриархальное сознание российского общества, который препятствует проведению политики гендерного равенства, находится в противоречии с закрепленными на конституционном уровне представлениями о равенстве.

На законодательном уровне вызывает критику (среди авторитетных специалистов в сфере гендерных отношений) затянувшийся процесс принятия некоторых федеральных законов. Например, Федеральный закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин»<sup>5</sup>. Законопроект был принят Государственной Думой в первом чтении 16 апреля 2003 г., но не был поддержан Правительством Российской Федерации, поскольку дублировал действующие нормы права, и не было определено место закона в системе российского законодательства.

Далее, в 2012-2013 гг. участились многочисленные обращения граждан, общественных организаций в Государственную Думу и в Правительство Российской Федерации, выступающих против принятия законопроекта, усматривая в нем угрозу традиционным семейным ценностям. Разработка общественного консенсуса по законопроекту продолжается. В настоящее время законопроект находится на стадии рассмотрения Советом Государственной Думы во втором чтении.

На федеральном уровне закон «О государственных гарантиях равных прав и свобод мужчин и женщин в Российской Федерации и равных возможностях для их реализации» не был принят, однако постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ) в ноябре 2005 г. он был принят в качестве модельного закона и рекомендован для использования в национальном законодательстве стран СНГ (ст. 4).

В отчетных докладах Российской Федерации о выполнении Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин констатируется факт того, что законодательство Российской Федерации не содержит каких-либо положений, дискриминирующих по признаку пола. Так, подчеркивается, что в Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 (ред. от 09.03.2016) впервые были включены нормы, расширяющие возможности женщин в политической сфере: «политические партии должны создавать мужчинам и женщинам, гражданам Российской Федерации разных национальностей, являющимся членами политической партии, равные возможности для представительства в руководящих органах политических партий, в списках кандидатов в депутатов и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления<sup>6</sup>. Спичечный состав партий показывает, что





женщины не стоят в стороне от процесса формирования и деятельности политических партий. Женщины участвуют в деятельности политических и общественных объединений, составляют большую часть электората. Почти во всех политических партиях они составляют до половины численности региональных отделений.

Российское законодательство предоставляет женщинам равные с мужчинами права быть назначенными на государственную службу и продвигаться по служебной лестнице. Приняты федеральные законы, которыми установлен порядок организации, приема и назначения на государственную гражданскую службу, а также в органы местного самоуправления<sup>7</sup>. В законодательстве не проводятся различия между мужчинами и женщинами, не допускается прямых или косвенных ограничений или преимуществ по признаку половой принадлежности на государственной гражданской службе.

Женщины остаются численно доминирующей группой в составе государственных служащих, но преобладают на исполнительских должностях, тем самым сохраняется «гендерная пирамида» в органах власти и управления. В период 1999-2003 гг. в составе Правительства Российской Федерации была одна женщина на должности заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, в 2004-2006 гг. в составе Правительства женщин не было, в 2007 г. – две женщины, в состав действующего кабинета министров также входят три женщины. Только три женщины являются руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ.

В Российской Федерации не существует каких-либо правовых ограничений для участия женщин в деятельности общественных некоммерческих организаций. В России действует свыше 3000 женских организаций, как на федеральном, региональном, так и на местном уровнях. Для налаживания конструктивного сотрудничества между властью и гражданским обществом по решению наиболее актуальных общественных проблем с 2005 г. в России работает Общественная палата, в составе которой представители женских

общественных организаций составляют 35,7%. В субъектах Российской Федерации также сформированы общественные палаты, в работе которых активно участвуют женщины.

Тем не менее практическое достижение равенства в нашей стране – вопрос перспективы, зависящий как от активности женского движения, так и от наличия политической воли содействовать достижению реального равенства. Поэтому в России продолжается работа над законопроектом о гендерном равенстве, который предлагает, что очень важно, систему специальных временных мер, направленных на ускорение достижения равенства фактического.

К сожалению, женщины России недостаточно представлены в руководящих органах международных организаций. Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) предпринимает систематические шаги, направленные на увеличение количества женщин-дипломатов. В соответствии с отчетом России в ООН на 2009 г. в настоящее время женщины-сотрудницы Центрального аппарата МИД РФ, имеющие дипломатические ранги, составляют 16,1% от общего количества дипломатических сотрудников Центрального аппарата Министерства. При этом 25 женщин занимают руководящие должности.

Таким образом, законодательство Российской Федерации не содержит норм, ущемляющих политические права женщин. Однако традиционные представления о социальных ролях мужчин и женщин являются существенным препятствием, ограничивающим возможности женщин пользоваться всеми правами и свободами. Более того, необходим федеральный закон о государственных гарантиях по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин, отвечающий современным международным стандартам. Необходимо введение гендерных квот – минимальных количественных норм для участия во властных структурах женщин. Следует создать государственные органы по наблюдению за эффективным проведением в жизнь принципа равных

возможностей, отслеживания соблюдения гендерного законодательства. Тем более что основные причины гендерной дискриминации коренятся в глубинах подсознания и заложены стереотипными установками о роли женщин, базирующимися на патриархальном укладе общественной жизни в России.

<sup>1</sup> Ларинбаева И.И. Юридическая онтология гендерного равноправия: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 2004. С. 4-5.

<sup>2</sup> Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г. // Международные акты о правах человека: сборник документов / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 82-85.

<sup>3</sup> Поленина С.В. Тенденции и перспективы демократизации правотворчества в свете соотношения гендерной политики и патриархальной практики в Российской Федерации // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 337.

<sup>4</sup> Доклад о выполнении в Российской Федерации Конвенции Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (восьмой периодический доклад, подлежащий представлению в 2014 г.) // Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со ст. 18 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. С. 30. [Электронный ресурс]. URL: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fRUS%2f8&Lang=ru](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fRUS%2f8&Lang=ru) (дата обращения: 02.11.2015).

<sup>5</sup> Проект федерального закона № 284965-3 «О государственных гарантиях равных прав и свобод и равных возможностей мужчин и женщин в Российской Федерации» (внесен депутатами ГД В.В. Володиным, Е.Ф. Лаховой, О.В. Морозовым, Г.И. Райковым) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=284965-3&sort=date> (дата обращения: 08.05.2016).

<sup>6</sup> О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 16.07.2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>7</sup> О государственной службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

*Yulia Vladimirovna Golovinova, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the Altai Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Historical Sciences*

The article deals with the problem of the legal implementation of gender equality in Russia. It was found that the crucial issues in gender relations is the conditionality of this type of discrimination determined by stereotypical attitudes about the role of women, based on the patriarchal society in Russia. In general, Russian legislation does not contain any provisions that discriminate on the ground of sex, but at the same time eliminates the phrase «discrimination against women».

**Keywords:** gender equality, international standards for women's rights, patriarchal tradition.





УДК 340.12

Юрий Александрович Зеленин, доцент кафедры правоведения и методики преподавания социально-экономических дисциплин ФГБОУ ВО «Алтайский государственный педагогический университет» (Барнаул, Россия), кандидат исторических наук

**В статье рассматриваются взгляды Л.Н. Толстого на право и правовое воспитание. Автор приходит к выводу, что в основе отрицательного отношения мыслителя к праву и правовому воспитанию лежит его панморализм. Л.Н. Толстой рассматривает юридическую науку как лженауку, а основанное на ней правовое воспитание – как развращение интеллигенции и широких народных масс.**

**Ключевые слова:** Л.Н. Толстой, правовое воспитание, антиюридизм, панморализм.

## Л.Н. ТОЛСТОЙ О ПРАВОВОМ ВОСПИТАНИИ

### L.N. TOLSTOY ON LEGAL EDUCATION

Правовой аспект мировоззрения Л.Н. Толстого можно считать одним из наименее исследованных. Особенно это касается взглядов Льва Николаевича на правовое воспитание. Лев Николаевич известен своим резко негативным отношением к праву и считал, что оно безусловно противоречит самым элементарным требованиям нравственности и любви. Возможно, его суждения о праве и юриспруденции излишне резки. Однако можно полностью согласиться с одним из первых исследователей взглядов Л.Н. Толстого на право, известным юристом Алексеем Александровичем Гольденвейзером, считавшим, что «отношение Толстого к праву должно занять свое место в духовном обиходе каждого юриста. Юрист-практик, как и юрист-теоретик, если он не удовлетворяется цеховым отношением к своей профессии, должен переосмыслить мысли о праве, которые думал Толстой, понять и преодолеть протест, который в нем право вызывало. Различные теории о праве юристу следует изучить и критически проверить; но учение Толстого о праве каждый юрист должен пережить»<sup>1</sup>.

Наиболее полно взгляды Л.Н. Толстого по данной проблематике раскрыты им в «Письме студенту о праве» (1909), которое является его ответом на письмо студента Петербургского университета И. Крутика. Студент-толстовец просил Льва Николаевича разрешить его сомнения после прочтения книги известного правоведа А.И. Петражицкого, в которой последний обосновывал социальную значимость

права и правового воспитания: «Ваша нравственная проповедь... всецело покоится на отрицании права, и это обстоятельство до сих пор не мешало мне быть горячим поборником нравственного совершенствования в духе Вашего учения. Но вот недавно книга проф. Петражицкого «Теория права» поставила передо мною вопрос, над которым я остановился в недоумении и на который не мог получить удовлетворительного ответа... Каждый раз теперь меня охватывает сомнение... могли ли я, зная нечто другое, согласиться с возможностью такой жизни, при которой единственным регулятором было бы нравственное сознание, нравственные побуждения»<sup>2</sup>.

Основой негативного отношения Л.Н. Толстого к праву является его идея полного подчинения всех сфер жизнедеятельности человека морали. Наиболее точным термином для этой характерной особенности толстовского мировоззрения является «панморализм». Впервые, насколько нам известно, этот термин использует и раскрывает В.В. Зеньковский. По его мнению, у Толстого «этика уже не только не растворяется в учении о бытии, но, наоборот, стремится преобразовать науку и философию, подчинив их этике. Это уже не «примат» этики (как у Канта), а чистая тирания ее»<sup>3</sup>. В этом панморализме Л.Н. Толстого, несмотря на весь его рационализм, В.В. Зеньковский усматривает нечто глубоко иррациональное: «это не простой этический максимализм, а некое самораспятие; Толстой был мучеником своих собственных идей, терзавших его

совесть, разрушавших его жизнь, его отношения к семье, к близким людям, ко всей «культуре»»<sup>4</sup>.

Отрицание Л.Н. Толстым права как «сферы драгоценного, воспитывающего душу духовного опыта»<sup>5</sup> И.А. Ильин называет правовым нигилизмом. Хотя нам представляется более точным, в силу многозначности понятия права, термин «антиюридизм», или «антиюридическое мировоззрение», которое подчеркивает отрицание Л.Н. Толстым именно позитивного права. Вместе с тем, отрицая государство и позитивное право, Л.Н. Толстой признавал традиционные формы самоуправления и обычное право: «Мы так извращены долгим рабством, что не можем себе представить управления без насилия. Но это неправда. Русские общины, переселяясь в отдаленные края, где наше правительство не вмешивается в их жизнь, устраивают сами свои сборы, свое управление, свой суд, свою полицию и всегда благоденствуют до тех пор, пока правительственное насилие не вмешивается в их управление»<sup>6</sup>.

Взгляды Л.Н. Толстого на право в целом и правовое воспитание в частности эволюционировали от умеренных естественно-правовых воззрений в духе Ш. Монтескье до полного отрицания позитивного права. Как верно отмечает К.В. Харabet, «далеко не всегда молодого графа Льва Толстого (будущего великого писателя) отличало неприимимое и уничижительное отношение к праву. Напротив, в молодые годы его интересовала правовая материя»<sup>7</sup>. Задание, предложенное молодому Тол-





стому профессором права Казанского университета Д.И. Мейером, – сделать сравнительный анализ «Духа законов» Монтескье и «Наказа» Екатерины II – настолько его увлекло, что он, по его собственным словам, «уехал в деревню, стал читать Монтескье, это чтение открыло мне бесконечные горизонты; я стал читать Руссо и бросил университет, именно потому, что захотел заниматься»<sup>8</sup>.

Молодой Л.Н. Толстой некоторое время верил в воспитательное значение права и полностью соглашается с Екатериной II, что «свобода может только существовать в том Государстве, в законодательстве которого право естественное ни в чем не разнится с правом положительным»<sup>9</sup>; «закон положительный, чтобы был совершен, должен быть тождествен закону нравственно-му»<sup>10</sup>.

Однако неприязнь к праву и сомнения в познавательной и воспитательной функциях юриспруденции у Л.Н. Толстого зародилась уже в студенческие годы: «Я ведь сам был юристом и помню, как на втором курсе меня заинтересовала теория права, и я не для экзамена только начал изучать ее, думая, что я найду в ней объяснение того, что мне казалось странным и неясным в устройстве жизни людей. Но помню, что чем более я вникал тогда в смысл теории права, тем все более и более убеждался, что или есть что-то неладное в этой науке, или я не в силах понять ее. Проще говоря, я понемногу убеждался, что кто-то из нас двух должен быть очень глуп: или Неволин, автор «Энциклопедии права», которую я изучал, или я, лишенный способности понять всю мудрость этой науки»<sup>11</sup>.

Одним из важных событий в жизни Л.Н. Толстого, подтолкнувших его к полному отрицанию права, было его участие в уголовном процессе в качестве защитника рядового пехотного полка В. Шабунина, расквартированного вблизи Ясной Поляны. Последний в 1866 г. привлекался к уголовной ответственности за избиение своего командира. Толстой выступил в военно-полевом суде в защиту В. Шабунина. Он доказывал невменяемость своего подзащитного. Л.Н. Толстой в своей речи, построенной юридически очень искусно, старался доказать невменяемость подсудимого и вследствие этого невозможность применения к нему

статьи военно-уголовного законодательства, карающей смертью. Несмотря на активную позицию защиты, В. Шабунин был приговорен к смертной казни через расстреляние. Л.Н. Толстой, чрезвычайно расстроенный приговором суда, в ходатайстве о смягчении участи осужденного не указал номер полка. Пока документ был исправлен и прошение подано вновь, солдата расстреляли. По свидетельству Л.Н. Толстого, этот случай имел в его жизни «более влияния, чем все кажущиеся более важными события жизни: потеря или поправление состояния, успехи или неудачи в литературе, даже потеря близких людей»<sup>12</sup>.

В своей статье «Рабство нашего времени» (1900) Л.Н. Толстой, описывая бедственное положение современного ему рабочего класса, доказывал, что причиной этому являются три «узаконения» о земле, о податях и о собственности, которые, по его мнению, являются установлением новой формы рабства, заменившую старую: «Как прежде установили люди узаконения о том, что одни люди могут покупать и продавать людей и владеть ими, могут заставлять их работать, – и было рабство, так теперь установили люди узаконения о том, что люди должны не пользоваться землею, которая числится принадлежащей другому, должны отдавать требуемые с них подати и должны не пользоваться предметами, считающимися собственностью других»<sup>13</sup>.

Вместе с тем, отрицая государство и позитивное право, Л.Н. Толстой признавал традиционные формы самоуправления и обычное право: «Мы так извращены долгим рабством, что не можем себе представить управления без насилия. Но это неправда. Русские общины, переселяясь в отдаленные края, где наше правительство не вмешивается в их жизнь, устраивают сами свои сборы, свое управление, свой суд, свою полицию и всегда благоденствуют до тех пор, пока правительственное насилие не вмешивается в их управление»<sup>14</sup>.

Поздний Л.Н. Толстой дает следующие определения права: «Правом в действительности называется для людей, имеющих власть, разрешение, даваемое ими самим себе, заставлять людей, над которыми они имеют власть, делать то, что им – властвующим, выгодно, для подвластных же правом называется делать все то, что им не запрещено»<sup>15</sup>;

право – «самое грубое оправдание тех насилий, которые совершаются одними людьми над другими»<sup>16</sup>.

Тем самым право, по Л.Н. Толстому, безусловно противоречит самым элементарным требованиям нравственности и любви, которые «состоят в том, чтобы не делать другому, чего не хочешь, чтоб тебе делали, сострадать бедному, голодному, прощать обиды, не грабить людей, не присваивать одним людям того, на что другие имеют одинаковое с ними право, вообще не делать того, что сознается злом всяким неиспорченным разумным человеком»<sup>17</sup>.

Поэтому он отрицает воспитательное значение права, прежде всего, как нравственное воспитание, и утверждает, что «в суеверии и обмане «права» нет ничего, кроме самого гадкого мошенничества, желания не только скрыть от людей сознаваемую всеми нравственно-религиозную истину, но извратить ее, выдать за истину самые жестокие и противные нравственности поступки: грабежи, насилия, убийства»<sup>18</sup>.

То, что называют «воспитательным значением права», «правовым воспитанием», Л.Н. Толстой рассматривает как развращение людей: «Говорить теперь об этическом, воспитательном значении «права» все равно, что говорить... об этическом воспитательном значении для рабов власти рабовладельцев... Развращающее влияние деятельности, основанной на «праве»... есть – признание законности всякого рода насилий, включающих и убийство, основанных на «праве»<sup>19</sup>.

Транслятором же всех этих по Л.Н. Толстому «глупостей», «гадостей», «вздора», «обмана», «суеверия», «мошенничества», именуемых правом, является юридическая наука. Поэтому преподаватели правовых дисциплин в университетах для Толстого хуже, чем самые жестокие правители: «Когда какой-нибудь Шах персидский, Иоан Грозный, Чингис Хан, Нерон режут, бьют людей тысячами, это ужасно, но все-таки не так ужасно, как то, что делают Г-да Петражицкие и им подобные. Эти убивают не людей, а все то святое, что есть в них»<sup>20</sup>. Поэтому он советует всем студентам, изучающим право, «как можно скорее, пока голова ваша не совсем запуталась и нравственное чувство не совсем пригупилось, бросить это не только пустое и одуряющее,





но и вредное и развращающее занятие»<sup>21</sup>.

Именно юриспруденцию среди всех гуманитарных наук в статье «Рабство нашего времени» подвергает Л.Н. Толстой наибольшей критике: «Существует целая наука, более древняя и более лживая и туманная, чем политическая экономия, служители которой в продолжение столетий написали миллионы книг (большей частью противоречащих друг другу) для того, чтобы ответить на эти вопросы. Но так как цель этой науки, так же, как и политической экономии, состоит не в том, чтобы объяснить то, что есть и что должно быть, а в том, чтобы доказать, что то, что есть, то и должно быть, то в этой науке можно найти очень много рассуждений о праве, объекте и субъекте, об идее государства и т.п. предметах, непонятных не только для обучающихся, но и для обучающихся этим наукам; но нет никакого ясного ответа на вопрос о том, что такое узаконение»<sup>22</sup>. Хотя в 1910 г. он упоминает юриспруденцию наряду с политической экономией, а пальму первенства среди лженаук отдает философии и богословию<sup>23</sup>.

Наиболее резкой критике среди юридических наук Л.Н. Толстой подвергал государственное право. В одном из черновых вариантов работы «Единое на потребу» он отмечает: «О цели, назначении, происхождении правил написаны «горы» сложных, несогласованных между собой трактатов, называемых учением о государственном праве... Все эти удивительные глупости, наполняющие миллионы книг, почти совершенно подобные тем богословским глупостям, которые точно также наполняли горы книг, очевидно, происходят из того же источника, из которого исходили и богословские хитроумные рассуждения: из желания скрыть сущность дурного дела, обмана, лжи и оправдать их»<sup>24</sup>.

Его отношение к данной науке хорошо также характеризует дневниковая запись Д. Маковицкого от 28 мая 1908 г.:

«Кулаков привез альбом стереоскопических фотографий «Финляндия». Там, между прочим, лекция Мандельштама – «русского ученого» в Гельсингфорсе, как Кулаков выразился о нем.

Л.Н. спросил:

– Чего же он профессор?

– Государственного права.

Л.Н.: Государственного права? – и, переглянувшись с сидящим тут же С.Д. Николаевым, засмеялся (Так чудно ему, что есть такое право.)»<sup>25</sup>.

Также острой критике он подвергал и иные юридические науки. В 1882 г. в одном из писем он следующим образом отзывается о специальных юридических науках: «Люди дурны и любят свои пороки. И является ложная умственная деятельность, имеющая целью оправдать любимые людьми пороки. Люди мстительны, жадны, любостяжательны, исключительны – и является юриспруденция, которая возводит в теорию мстительность – уголовное право, любостяжательность – гражданское право, подлость – государственное право, исключительность – международное право»<sup>26</sup>.

Таким образом, Л.Н. Толстой рассматривает юридическую науку («софизмы юриспруденции») как лженауку, а основанное на ней правовое воспитание – как развращение интеллигенции и широких народных масс. Он противопоставляет их религии как истинной науке и нравственному воспитанию, которые основываются на золотом правиле морали: «Закон этот так близок сердцу человеческого, так разумен, исполнение его так несомненно устанавливает благо как отдельного лица, так и всего человечества и так одинаково был провозглашен закон этот всеми мудрецами мира..., что если бы не те коварные и зловерные усилия, которые делали и делают богословы и правоведа для того, чтобы скрыть этот закон от людей, закон этот уже давно был бы усвоен огромным большинством людей, и нравственность людей нашего времени не стояла бы на такой низкой степени, на которой она стоит теперь»<sup>27</sup>.

<sup>1</sup> Гольденвейзер А.А. В защиту права. Статьи и речи. Нью-Йорк, 1952. С. 16.

<sup>2</sup> Цит по: Эйхенбаум Б.М. Письмо студенту о праве // Толстой Л.Н. Полное собрание сочинений: в 90 т. М., 1936. Т. 38. С. 500.

<sup>3</sup> Зеньковский В.В. История русской философии. М., 2001. С. 379.

<sup>4</sup> Там же. С. 379.

<sup>5</sup> Ильин И.А. Указ. соч. С. 112-113.

<sup>6</sup> Толстой Л.Н. Указ. соч. С. 184.

<sup>7</sup> Харабет К.В. Юридический мир и «антиюридизм» Л.Н. Толстого // Российская юстиция. 2008. № 7-9. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.center-bereg.ru/l2517.html>

<sup>8</sup> Цит. по: Гольденвейзер А.Б. Вблизи Толстого. М.: Гослитиздат, 1959. С. 148.

<sup>9</sup> Толстой Л.Н. Тетрадь А. [1847 г.] // Толстой Л. Н. Полное собрание сочинений: в 90 т. М.; Л., 1934. Т. 46. С. 6.

<sup>10</sup> Толстой Л.Н. Указ. соч. С. 15.

<sup>11</sup> Толстой Л.Н. Письмо студенту о праве // Толстой Л.Н. Полное собрание сочинений: в 90 т. М.; Л., 1936. Т. 38. С. 60.

<sup>12</sup> Цит. по: Гусев Н.Н. Лев Николаевич Толстой: материалы к биографии с 1855 по 1869 год. М., 1957. С. 663.

<sup>13</sup> Толстой Л.Н. Рабство нашего времени // Толстой Л. Н. Полное собрание сочинений: в 90 т. М.; Л., 1952. Т. 34. С. 176.

<sup>14</sup> Толстой Л.Н. Указ. соч. С. 184.

<sup>15</sup> Толстой Л.Н. Письмо студенту о праве // Толстой Л.Н. Полное собрание сочинений: в 90 т. М., 1936. Т. 38. С. 55.

<sup>16</sup> Там же. С. 56.

<sup>17</sup> Там же. С. 58.

<sup>18</sup> Там же. С. 57

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Там же. С. 56.

<sup>21</sup> Там же. С. 60.

<sup>22</sup> Толстой Л.Н. Рабство нашего времени // Толстой Л.Н. Полное собрание сочинений: в 90 т. М.; Л., 1952. Т. 34. С. 179.

<sup>23</sup> Толстой Л.Н. Путь жизни. // Толстой Л.Н. Полное собрание сочинений: в 90 т. М.; Л., 1956. Т. 45. С. 298.

<sup>24</sup> Толстой Л.Н. Варианты к статье «Единое на потребу» // Толстой Л.Н. Полное собрание сочинений: в 90 т. М.; Л., 1936. Т. 36. С. 455-456.

<sup>25</sup> Маковицкий Д.П. У Толстого. 1904-1910: «Яснополяские записки»: в 5 кн. Кн. 3: 1908-1909 (январь-июнь. М.: Наука, 1979. С. 97.

<sup>26</sup> Толстой Л.Н. Письмо к Н.А. Александрову // Толстой Л.Н. Полное собрание сочинений: в 90 т. М.; Л., 1951. Т. 30. С. 211.

<sup>27</sup> Там же. С. 61.

**Yury Aleksandrovich Zelenin**, Associate Professor of the Department of Jurisprudence and Methods of Teaching Social and Economic Disciplines of Altai State Pedagogical University (Barnaul, Russia), Candidate of Historical Sciences

The article considers L.N. Tolstoy's views on law and legal education. The author comes to the conclusion that his pan-moralism is the basis of the negative attitude of the thinker to law and legal education. L.N. Tolstoy considers jurisprudence as a pseudo science, and legal education based on it as depravity of the intellectuals and the populace.

**Keywords:** L.N. Tolstoy, legal education, antijuridizm, pan-moralism.







УДК 342.7

Головинов Александр Викторович, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат философских наук

**В рамках настоящей публикации автор акцентирует, что значимую роль в реализации принципа идеологического многообразия в РФ играет законодательство о политических партиях. С точки зрения практических рекомендаций в работе установлено, что в Российской Федерации необходимо принятие специального законодательства, регулирующего оппозиционную деятельность.**

**Ключевые слова:** идеологическое многообразие, политическая партия, конституционный принцип, оппозиция.

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП ИДЕОЛОГИЧЕСКОГО МНОГООБРАЗИЯ И МНОГОПАРТИЙНОСТЬ

### THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF IDEOLOGICAL DIVERSITY AND A MULTIPARTY SYSTEM

Для выяснения сущности идеологического многообразия важное значение приобретает определение наиболее простых и действенных способов его реализации. К таким эффективным способам реализации идеологического многообразия относится многопартийная система. Известно, что принцип многопартийности, с одной стороны, выступает гарантией реализации действия норм об идеологическом многообразии, а с другой – политические партии – одни из основных субъектов конституционного права, реализующего право на идеологическое многообразие. Поэтому рассмотрение реализации принципа идеологического многообразия в законодательстве о политических партиях приобретает для настоящей публикации особую значимость.

Собственно, политические партии предназначены выполнять мировоззренческую и идеологическую функцию. Роль партий очень велика в процессе посредничества между гражданским обществом и государством, так как они научно обобщают, систематизируют, обосновывают, оформляют интересы населения в виде заявлений, политических программ, доктрин и доносят их до власти. В конечном счете, представители

победивших на выборах партий, войдя во власть, прилагают усилия к реализации партийных программ в ходе законотворческой деятельности, иницируя законопроект<sup>1</sup>.

Сама постановка вопроса об исследовании принципа идеологического многообразия во взаимосвязи с принципом многопартийности в отечественной юридической науке не нова. Однако эта взаимосвязь часто сводится к отождествлению данных принципов. Представляется наиболее адекватной позиция А.С. Фролова, который, ссылаясь на позиции Конституционного суда РФ, приходит к выводу о том, что принцип идеологического многообразия наряду с принципом многопартийности служит гарантией обеспечения свободы создания и деятельности политических партий, наличие которых необходимо для надлежащего функционирования представительной демократии в Российской Федерации<sup>2</sup>.

По мнению В.А. Лебедева, обсуждение проблем идеологического многообразия и многопартийности через призму критериев современного демократического государства предполагает ответ на вопрос о демократичности российской партийной системы. Из самого факта закрепления в ч. 3 ст. 13

Конституции РФ идеологического многообразия и многопартийности явствует стремление к созданию таких политических партий, которые представляли бы различные социальные группы и позволяли бы говорить о демократичности политической системы в целом.

Можно согласиться с современным исследователем, что многопартийность необходима, прежде всего, для государства. Если партийная система неэффективна, то возникновение и углубление противоречий между обществом и государством неизбежны, а это, в свою очередь, способно поставить под угрозу само существование государственных институтов<sup>3</sup>.

Подобной позиции придерживается В.В. Невинский, считая, что политические партии выступают основными проводниками различных современных идеологических течений, наполняющих векторы и содержание функционирования государственного механизма<sup>4</sup>. При этом именно государство может реформировать правовой статус политических партий. Но в соответствии с нормами Конституции РФ государство в России не имеет прав регулировать количество партий, но оно обязано гарантировать





возможность создания партий и их деятельность. Порядок создания политических партий, финансирования государством их деятельности в избирательных кампаниях устанавливается законом Российской Федерации. В то же время государственные органы не вправе вмешиваться во внутреннюю жизнь политических партий.

Выражая политическую волю своих членов, партии участвуют в формировании органов государственной власти и управления, осуществляют власть через своих представителей, которые избираются в законодательные и иные представительные органы власти. В соответствии с федеральным законодательством политические партии обязаны ежегодно отчитываться о своих доходах. При этом они не имеют права на получение финансовой и иной материальной помощи от иностранных граждан, государств и организаций.

Политические партии обладают правом выдвижения кандидатов в депутаты и на иные выборные должности, в том числе единым списком, проводить предвыборную агитацию, образовывать фракции из своих сторонников в представительных органах. Равенство общественных объединений перед законом проявляется в равенстве требований к ним со стороны государства.

В субъектах федерации регулирование принципа многопартийности содержится, как правило, в основных законах. Так, в Алтайском крае реализация идеологического многообразия посредством в том числе и многопартийности регламентируется ст. 14 Устава Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС.

В соответствии с п. 3 ст. 14 Устава Алтайского края определено, что гражданам Российской Федерации на территории Алтайского края гарантируется свобода образования политических партий, экономических, культурных, религиозных и иных общественных объединений, профессиональных союзов, движений, организация и деятельность которых осуществляются на основе федеральных законов. Иностранцы граждане

и лица без гражданства на территории Алтайского края могут принимать участие в деятельности общественных объединений в соответствии с федеральным законом<sup>5</sup>.

Также на территории Алтайского края действует специальный закон Алтайского края от 13 июля 2010 г. № 69-ЗС «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Алтайском краевом Законодательном Собрании, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом»<sup>6</sup>. Как отмечает в интервью газете «Алтайская правда» председатель Избирательной комиссии Алтайского края И.Л. Акимов, «Закон вводит в рамки правового поля и предусматривает специальные механизмы обеспечения равного освещения на региональном теле- и радиоканале и выравнивания пропорции, если она нарушена»<sup>7</sup>.

Все это позволяет реализовать принцип идеологического многообразия, наиболее просто выраженного в многопартийности и закрепленного в законодательстве о политических партиях.

Однако не все так просто, поскольку многопартийность неправильно сводить только к наличию нескольких партий. Кстати, в России по состоянию на май 2015 г., по официальным данным Министерства юстиции, действуют 76 партий. Казалось бы, данное обстоятельство можно считать показателем плодотворной реализации норм, регулирующих отношения в сфере деятельности политических партий. Но необходимо согласиться с В.А. Лебедевым о том, что развитие и укрепление конституционных основ организации и деятельности различных политических партий в нашей стране должны служить, прежде всего, препятствием установлению господства власти одной партии или одного лица с превознесением своей собственной идеологии в ранг государственно-обязательной, безальтернативной. При этом государство, реформируя и совершенствуя правовой статус партий, должно иметь в виду, что многопартийность отнюдь не сводится к наличию нескольких

зарегистрированных политических партий<sup>8</sup>.

На этот счет интересны предложения И.В. Михайленко. Современный исследователь предлагает, что для гарантий реализации конституционных принципов идеологического многообразия и многопартийности, как условия развития российской партийной системы, объективно необходимо, во-первых, продолжить позитивное направление законодательных изменений избирательных правоотношений, которые способствуют обеспечению конституционного принципа идеологического и политического многообразия<sup>9</sup>.

Как нам представляется, к этому стоит добавить, что одним из самых значительных изъянов российской партийной системы выступает наличие доминантной партии, включающей в себя представителей законодательной и исполнительной власти. И все это при отсутствии оппозиции. Следствием данной ситуации является численное превосходство какой-либо одной партии в парламенте. Так, по состоянию на 2015 г. в Государственной Думе Федерального Собрания РФ фракция партии «Единая Россия» включает в себя 351 депутата, а это 70% от общего числа депутатов. Таким образом, реализация принципа идеологического многообразия в Российской Федерации через многопартийность затрудняется из-за отсутствия законодательного регулирования распределения депутатских мандатов.

На сегодня можно согласиться с И.В. Михайленко о необходимости изменений в законодательстве о формировании российского парламента, в котором необходимо установить правовые препятствия для образования парламентских фракций численностью более 226 человек<sup>10</sup>.

Представляется очевидным, что Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>11</sup> благоприятствует большим «сильным» партиям в ущерб «малым», обреченным на заниженное представительство.





Можно согласиться с Н.В. Бобраковой в том, что в нашей стране складываются неблагоприятные условия для законодательного регулирования политической оппозиции. Так, нельзя забывать о наследии прошлого: отсутствие длительного опыта многопартийности, цивилизованной политической борьбы<sup>12</sup>.

С точки зрения практических рекомендаций нам представляется, что необходимо принятие в Российской Федерации специального законодательства, регулирующего оппозиционную деятельность.

Примечательно, что определенным странам, таким как Англия и Соединенные Штаты Америки, известен опыт правового оформления института оппозиции. В России неоднократно предпринимались попытки введения в правовое поле оппозиционной деятельности, однако законопроект был отклонен Президентом Российской Федерации<sup>13</sup>.

В то же время абсолютизировать и идеализировать институт оппозиции в проблематике реализации идеологического многообразия нельзя. Это может также привести и к неблагоприятным последствиям. Стоит согласиться с современным исследователем о том, что оппозицию не надо наделять правовым статусом и тем более пытаться его закрепить законодательно, необходимо лишь расширить и урегулировать механизмы оппозиционной деятельности как одной из форм реализации права на идеологическое многообразие<sup>14</sup>.

В этом ключе интересна позиция С.В. Васильевой о том, что наделенная специальным конституционно-правовым статусом оппозиция ограничивает принцип политического многообразия и многопартийности<sup>15</sup>. Причем положительная роль конституционно-правового регулирования оппозиционной деятельности будет

достигнута при условии, если мы не будем воспринимать формулу «оппозиция против власти». По мнению К.А. Кононова, «оппозиция не может трактоваться как субъект противостоящий властвующему, скорее как субъект, участвующий в осуществлении власти, предлагающий альтернативные решения и контролирующий»<sup>16</sup>. Кроме того, нужно учитывать, что оппозиционность всегда относительна.

Итак, во-первых, можно заключить, что значимую роль в реализации принципа идеологического многообразия в РФ играет законодательство о политических партиях.

Во-вторых, последовательно трансформируя нормативно-правовую базу, регулирующую создание и деятельность политических партий по направлению изменений в избирательных правоотношениях, законодательное регулирование метода распределения депутатских мандатов, а также правовой механизм оппозиционной деятельности, можно расширить пределы всесторонней государственно-правовой реализации идеологического многообразия в Российской Федерации.

<sup>1</sup> Ерыгина В.И. Многопартийность как одна из правовых гарантий свободы общественного мнения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3.

<sup>2</sup> См.: Фролов С.А. Реализация конституционного принципа политического многообразия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 17.

<sup>3</sup> Лебедев В.А. Идеологическое многообразие и российская многопартийность: размышление о судьбе статьи 13 Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 2-5.

<sup>4</sup> Невинский В.В. Рецензия на книгу Б.С. Крылов «Проблемы влияния идеологии на общество и государство: научно-публицистическое издание: М, 2013». //

Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 122.

<sup>5</sup> См.: Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС // Алтайская правда. 1999. 20 ноября.

<sup>6</sup> См.: О гарантиях равенства политических партий, представленных в Алтайском краевом Законодательном Собрании, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом: Закон Алтайского края от 13 июля 2010 года № 69-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2013. № 209. С. 56.

<sup>7</sup> «Закон предоставляет партиям...» // Алтайская правда. 2011. 20 апреля. С. 3.

<sup>8</sup> См.: Лебедев В.А. Идеологическое многообразие ... С. 2-5.

<sup>9</sup> См.: Михайленко И.В. Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2011. С. 12.

<sup>10</sup> См.: там же. С. 11.

<sup>11</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

<sup>12</sup> Бобракова Н.В. К вопросу об определении и конституционном закреплении политической оппозиции как правового института // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 1 (31). С. 146.

<sup>13</sup> Проект Федерального закона № 96008902-2 «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации»: внесен депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Зоркальцевым. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

<sup>14</sup> Бобракова Н.В. К вопросу об определении ... С. 146.

<sup>15</sup> Васильева С.В. Конституционно-правовые гарантии оппозиционной деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 2. С. 87.

<sup>16</sup> Кононов К.А. Противник официальных идей и позиций должен иметь свое место на политической арене // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 11.

**Alexander Viktorovich Golovinov**, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Philosophical Sciences

In this publication, the author emphasizes that a significant role in the implementation of the principle of ideological diversity in the Russian Federation plays Law on political parties. In terms of practical recommendations this paper states the need to adopt a special law of the Russian Federation regulating the activities of the opposition.

**Keywords:** ideological diversity, political party, the constitutional principle, opposition.





УДК 347.1

Светлана Александровна Бондаренко, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат педагогических наук

**В статье автор приводит классификацию способов защиты гражданских прав, выделяет основные черты признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления, как самостоятельного способа защиты гражданских прав, показывает противоречие ст. 12 ГК РФ и ст. 45 Конституции РФ.**

**Ключевые слова:** недействительность актов, государственные органы, органы местного самоуправления, защита гражданских прав.

## ПРИЗНАНИЕ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМ АКТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА ИЛИ ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ СПОСОБОВ ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

### INVALIDATION OF THE ACT OF THE STATE BODY OR LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE SYSTEM OF METHODS OF PROTECTING CIVIL RIGHTS

Защита прав и свобод человека и гражданина закономерно включена в перечень трех взаимосвязанных элементов правовой модели взаимоотношений личности и государства наряду с признанием и соблюдением прав и свобод как высшей ценности. Права и свободы человека как непосредственно действующие определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ). Публичное образование, исполняя обязанности в сфере реализации и защиты субъективных прав, осуществляет деятельность через различные органы и должностные лица в пределах их компетенции с целью устранения препятствий для реализации прав и предупреждения противоправного поведения субъектов права. Очевидно, что соблюдение государством прав и свобод человека и гражданина производно от их признания, а угроза их несоблюдения или прямое нарушение со стороны государственного органа или органа мест-

ного самоуправления (далее – органа публичной власти), должностных лиц вызывает необходимость применения средств защиты.

Современный подход к защите субъективных прав требует междисциплинарного исследования конституционных и отраслевых стандартов защиты, в том числе гражданско-правовых способов, примерный перечень наиболее общих и часто применяемых способов закреплен в ст. 12 ГК РФ. Отдельные из них носят универсальный характер и могут применяться к защите любых прав, вытекающих из всех видов гражданских правоотношений. В их числе следует назвать признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления и непризнание судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону. При этом законодатель не уточняет, о каких актах идет речь – нормативных или ненормативных. Данные положения конкретизированы в ст. 13 ГК РФ. Не соответствующие закону или иным правовым актам и наруша-

ющие права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, ненормативный правовой акт, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт могут быть признаны судом недействительными. В связи с этим при определении юридической природы оспариваемого акта необходимо оценивать его содержание, принимая во внимание, что нормативные правовые акты затрагивают права неопределенного круга лиц и рассчитаны на неоднократное применение, а ненормативные (индивидуальные) правовые акты не содержат норм права и не устанавливают правила поведения для участников гражданских правоотношений.

Классификация способов защиты гражданских прав как достаточно значимых правовых явлений имеет несомненное научно-практическое значение и позволяет более глубоко исследовать взаимосвязи, как между признаками отдельного способа, так и с другими способами защиты гражданских прав и охраняемых законом интересов в сложившейся системе.





В рамках рассматриваемой темы гражданско-правовые способы защиты можно разделить на частные способы, при применении которых защищаются права определенных субъектов, и публичные, защищающие одновременно субъективные права неопределенного круга лиц. Так, к частным можно отнести неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону, что предохраняет частный интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав. Признание недействительным нормативного правового акта органа публичной власти является публичным способом защиты, направленным на поддержание законности и конституционного порядка. По мнению А.В. Беляковой, Л.А. Воскобитовой, А.В. Габова, это является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания права каждого на судебную защиту, одной из необходимых и важнейших его составляющих<sup>1</sup>.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 08 июня 2015 г. № 14-П по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 256 ГПК РФ<sup>2</sup> отмечает, что право на судебную защиту служит гарантией в отношении всех других конституционных прав и свобод, а закрепляющая данное право ст. 46 Конституции РФ находится в неразрывном системном единстве со ст. 21, согласно которой государство обязано охранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав. Из этого следует, что гражданин (юридическое лицо) во взаимоотношениях с государством выступает как равноправный субъект, который может защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, и спорить с публичным образованием в лице любых его органов.

Публичный характер такого способа защиты гражданских прав, как неприменение судом при рассмотрении спора акта органа публичной власти, противоречащего закону, отмечается в позиции ВС РФ<sup>3</sup>, который однозначно указывает на **обязательность неприменения** судами противореча-

щего закону акта независимо от признания этого акта недействительным, то есть даже без заявления сторонами требования о неприменении такого акта. Данное положение официального толкования расширяет свободу усмотрения суда и в определенной степени повышает позитивную ответственность судей. Ранее в судебной практике суды не применяли, как правило, только те акты, которые уже были признаны недействительными.

Оспаривание актов органов государственной власти – это одна из наиболее социально значимых категорий дел, позволяющих содействовать повышению законности актов публичной власти, уровня правовой культуры должностных лиц публичных образований. Судебно-арбитражная практика в целом выработала подход, согласно которому акты органов публичной власти, противоречащие законодательству, поставлены в один ряд с ничтожными сделками.

Частным случаем признания недействительным акта органа публичной власти является ограничение этим актом дееспособности граждан или их права заниматься предпринимательской деятельностью (п. 2 ст. 22 ГК). Основой данной нормы является ст. 55 Конституции РФ, согласно которой в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Ограничения возможны только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства (ст. 1 ГК РФ).

Можно выделить основные черты признания недействительным акта органа публичной власти как способа защиты гражданских прав, которые подтверждают его самостоятельность в системе способов защиты и позволяют провести отличие от мер ответственности.

Данный способ не носит характер имущественной ответственности, так как в первую очередь результатом его применения является признание акта недействительным, чем защищают-

ся и восстанавливаются нарушенные права и охраняемые законом интересы участников правоотношений.

При рассмотрении дела о признании акта публичной власти недействительным действует презумпция правомерности таких актов, поэтому обязанность доказывания его несоответствия закону ложится на заявителя. В то время как в рамках института гражданско-правовой ответственности действует презумпция вины (ст. 401, ст. 1064 ГК РФ).

Для признания судом акта недействительным как меры защиты, в отличие от мер ответственности, не учитывается «личность» нарушителя, его вина. Основания и порядок оспаривания регулируются процессуальным законодательством. При рассмотрении дел об оспаривании нормативного правового акта суд не вправе применить такую обеспечительную меру, как приостановление действия оспариваемого акта<sup>4</sup>.

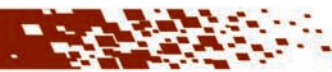
Меры ответственности, как правило, применяются в основном в денежной форме и направлены на умаление имущественных прав нарушителя, использование же исследуемого способа защиты направлено на восстановление правового положения лица, существовавшего до издания акта.

В случае признания судом акта недействительным далее подлежит **восстановлению нарушенное право** либо защите иными способами, предусмотренными в ст. 12 ГК РФ.

Несмотря на то, что признание акта органа публичной власти недействительным является немущественным способом защиты, в ГК РФ установлена имущественная ответственность за счет соответствующей казны за убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате издания ими акта, не соответствующего закону или иному правовому акту.

В последние годы в рамках реализации Концепции развития гражданского законодательства<sup>5</sup> проводится большая законодотворческая работа, направленная на создание эффективных правовых средств по восстановлению нарушенных прав физических и юридических лиц со стороны ор-





ганов публичной власти. Развитие действующего законодательства направлено на расширение перечня гражданско-правовых способов защиты. Например, федеральным законом от 30.12.2012<sup>6</sup> в Гражданский кодекс внесена норма, позволяющая компенсировать ущерб, причиненный гражданину или организации, правомерными действиями публичных органов в случаях и порядке, предусмотренных законом (ст. 16.1 ГК РФ). Ранее Федеральным законом от 30.04.2010 был предусмотрен такой способ защиты, как требование о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта<sup>7</sup>.

В связи с правовой неопределенностью в правовом регулировании видов способов защиты гражданских прав в судебной практике сложились разные подходы. Часть 2 ст. 45 Конституции Российской Федерации устанавливает запрет на применение способов защиты, **запрещенных законом**. В то время как ст. 12 ГК РФ допускает использование способов защиты, которые **предусмотрены в законе**. Правовые конструкции о способах защиты гражданских прав, закрепленные в ст. 45 Конституции Российской Федерации и ст. 12 ГК РФ, имеют разногласия. Конституция РФ не содержит положений о запрете применения способов защиты гражданских прав, прямо законом не предусмотренных.

Из правовой нормы ст. 12 ГК РФ следует, что иные способы защиты прав могут быть установлены только законом, соответственно, применение способов, прямо не предусмотренных законом, не допускается. Подобная позиция подтверждается судебной практикой: так, в постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27 января 2016 г. по делу № А03-7851/2015 приведена ситуация использования ненадлежащего

способа защиты гражданских прав, направленного на восстановление положения, существовавшего до нарушения права заявителя иными участниками аукциона<sup>8</sup>. Действительно, отдельные способы защиты, хотя прямо не предусмотрены гражданским законодательством, но не противоречат его существу, а также существу гражданских правоотношений. Поэтому их можно отнести к «иным способам, предусмотренным законом», поскольку так или иначе такие способы имеют своим основанием закон или его аналогию (ст. 6 ГК РФ).

В то же время довольно часто встречается противоположная позиция, когда суды признают правомерность применения способов защиты гражданских прав, прямо законом не предусмотренных. Например, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в постановлении Президиума ВАС РФ от 20 октября 2010 г. № 4372/10 указал, что не является существенной ошибкой избрание способа защиты, по форме не соответствующего тем, что предусмотрены законом, но идентичным с ними по содержанию, характеру, целевой направленности и условиям предъявления, поскольку несовпадение формулировки заявленного иска с применимым способом защиты нарушенного права не может влиять на существо самого требования.

С учетом сказанного представляется необходимым пересмотреть конституционность правила в ст. 12 ГК РФ, фактически запрещающего применение способов, прямо законом не предусмотренных, и внести соответствующие изменения. Данное противоречие может быть устранено путем внесения изменений в абз. 14 ст. 12 ГК РФ, заменив слова «предусмотренных законом» на конструкцию «не запрещенных законом».

В заключение следует заметить, что Концепция развития гражданско-

го законодательства Российской Федерации исходит из того, что многие общие положения ГК РФ нуждаются в дополнениях и уточнениях, отсутствие которых не может быть восполнено судебным толкованием.

<sup>1</sup> Белякова А.В., Воскобитова Л.А., Габов А.В. Проблемы развития процессуального права России. М., 2016. С. 10.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности части первой статьи 256 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой: постановление Конституционного Суда РФ от 08.06.2015 № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 5.

<sup>3</sup> О применении судами некоторых положений раздела I части первой ГК РФ // постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 г. № 25.

<sup>4</sup> О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов: постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58.

<sup>5</sup> Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

<sup>6</sup> О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»: Федеральный закон от 30.12.2012 № 302-ФЗ (ред. от 04.03.2013) // Российская газета. 2013. № 3.

<sup>7</sup> О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 03.05.2010. № 18. Ст. 2144.

<sup>8</sup> Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/2428ce68-195a-47ac-a7ad-aa270cd51a06> (дата обращения: 30.09.2016)

*Svetlana Aleksandrovna Bondarenko, Associate Professor of the Department of Civil and Legal Disciplines of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Pedagogical Sciences*

In the article the author gives a classification of methods of protecting civil rights, highlights the main features of invalidation of an act of a state body or a local government as a way of self-protection of civil rights, shows the contradiction of Article 12 of the Civil Code and Article 45 of the Constitution of the Russian Federation.

**Keywords:** *invalidity of acts of state bodies, local self-government, protection of civil rights.*







УДК 342.9

Людмила Геннадьевна Коновалова, доцент кафедры государственно-правых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

**В статье проводится анализ имеющих приоритет над национальным законодательством международных договоров в сфере исполнительного производства. При этом обращается внимание на проблему отсутствия универсального международного акта, регламентирующего вопросы принудительного исполнения, а также на узость двусторонних международных договоров в сфере принудительного исполнения, что создает предпосылки для безнаказанности злостных должников. Нормативные договоры и акты судов рассматриваются как регуляторы исполнительного производства, существование которых предопределено не законодательством, а практикой правоприменения. Отстаивается идея их признания и использования в качестве полноценных источников права.**

**Ключевые слова:** исполнительное производство, международные договоры, нормативные договоры, акты судов, судебные приставы.

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ, НОРМАТИВНЫЕ ДОГОВОРЫ И АКТЫ СУДОВ КАК ИСТОЧНИКИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

### INTERNATIONAL TREATIES, AGREEMENTS AND REGULATORY ACTS OF COURTS AS A SOURCE OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS

Источники исполнительного производства – это внешнее выражение правовых норм, регламентирующих процедуру принудительного исполнения в России. При этом для отечественной системы принудительного исполнения основную группу источников права в силу устройства государственной системы права по романо-германскому образцу составляют нормативные правовые акты, представленные Конституцией РФ<sup>1</sup>, базовыми Федеральными законами «Об исполнительном производстве»<sup>2</sup>, «О судебных приставах»<sup>3</sup>, другими федеральными законами и кодексами, а также подзаконными актами, принятыми на федеральном уровне. Однако в последнее время очевидным является возрастание регулирующего воздействия не вполне традиционных источников исполнительного производства в виде международных договоров, нормативных договоров и нормоориентирующих решений судов.

В частности, после принятия Конституции РФ законодательство об исполнительном производстве стало за-

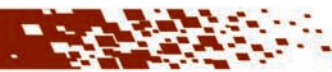
креплять приоритет *международных договоров* в системе российского принудительного исполнения. Федеральный закон «Об исполнительном производстве» несколько раз упоминает о международных договорах. Так, в ст. 3 Закона установлено верховенство международных договоров Российской Федерации над национальным законодательством об исполнительном производстве. Статья 2 среди задач исполнительного производства называет необходимость обеспечения исполнения обязательств по международным договорам РФ. В статье 11 закреплено, что порядок исполнения в Российской Федерации решений иностранных судов и арбитражей устанавливается соответствующими международными договорами РФ, процессуальным законодательством РФ и Федеральным законом «Об исполнительном производстве».

Однако регулирование вопросов исполнительного производства на международном уровне пока что оставляет желать лучшего. На сегодняшний день не существует общепризнанной нормы

международного права, обязывающей государство признавать и исполнять решения иностранного суда или иного юрисдикционного органа. Каждое государство свободно определяется в этом вопросе самостоятельно. Поэтому среди базовых международных источников, действующих в рамках исполнительного производства, можно говорить лишь об основных документах в сфере признания прав человека. К таковым, например, относится Всеобщая декларация прав человека 1948 г.<sup>4</sup>, Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.<sup>5</sup>, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.<sup>6</sup> Среди прав и свобод человека, транслируемых в названных документах, для исполнительного производства особенно важно право на эффективное правосудие.

Если же говорить собственно о вопросах принудительного исполнения, то нужно отметить, что международной практике известны три системы признания и исполнения иностранных юрисдикционных актов:





1) система регистрации решения иностранного суда в порядке взаимности в суде государства, на территории которого производится исполнение;

2) практика использования решения иностранного суда как основания предъявления нового иска в упрощенном порядке в государстве исполнения;

3) подтверждение иностранного решения компетентным судом страны исполнения (экзекватура)<sup>7</sup>.

В Российской Федерации, как и в абсолютном большинстве стран, используется последний вариант (хотя, когда принимались ГПК РФ и АПК РФ, предлагалось ввести принцип взаимности). Соответственно, в ГПК РФ и АПК РФ имеются специальные главы, регламентирующие правила признания и исполнения решений иностранных судов. В кодексах используется базовое правило – решения иностранных судов признаются и исполняются в Российской Федерации, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации. Исполнение производится только после вступления в законную силу определения российского суда о принудительном исполнении решения иностранного суда по соответствующему исполнительному листу<sup>8</sup>.

Международные договоры, которые могут применяться в этих случаях, носят многосторонний или двусторонний характер. Среди многосторонних международных актов, имеющих значение для исполнительного производства, следует перечислить следующие акты:

- Конвенция ООН о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений (г. Нью-Йорк, 1958 г.)<sup>9</sup>. Нужно сразу обратить внимание на недопустимость смешения понятий «арбитраж» в российском и международном праве. Здесь имеются в виду не решения арбитражных судов, как мы их понимаем согласно АПК РФ, а коммерческие суды, члены которых избираются сторонами спора, договаривающимися подчиняться решению избранного суда (близко российской терминологии «третейский суд»)<sup>10</sup>. В соответствии с названным документом каждое Договаривающееся Государство признает арбитражные решения как обязательные и приводит их в исполнение в соответствии с процессуальными нормами той территории, где испрашивается признание и приведение в исполнение этих решений на условиях, изложенных в Конвенции. К признанию

и приведению в исполнение арбитражных решений, к которым применяется Конвенция, не должны применяться существенно более обременительные условия или более высокие пошлины или сборы, чем те, которые существуют для признания и приведения в исполнение внутренних решений.

- Гагская конвенция, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов 1961 г.<sup>11</sup> Согласно этой Конвенции все многочисленные и разнообразные формальности, необходимые для легализации подписей и печатей на документе, были сведены к проставлению одного штампа, именуемого апостилем.

- Конвенция о разрешении арбитражным путем гражданско-правовых споров, вытекающих из отношений экономического и научно-технического сотрудничества (г. Москва, 1972 г.). Этот документ был заключен социалистическими странами – членами СЭВ. На сегодняшний день продолжает действовать для России, Болгарии, Кубы и Монголии. По Конвенции арбитражные решения подлежат исполнению в любой стране-участнице в таком же порядке, как и вступившие в законную силу решения государственных судов страны исполнения (за исключением случаев, установленных в Конвенции). Обращение за исполнением при Торгово-промышленных палатах стран-участниц возможно в течение двух лет<sup>12</sup>.

- Соглашение стран СНГ от 20 марта 1992 г. «О порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности». По этому документу государства-участники СНГ взаимно признают и исполняют вступившие в законную силу решения компетентных судов. Решения, вынесенные компетентным судом одного государства-участника СНГ в части обращения взыскания на имущество ответчика, подлежат исполнению на территории другого государства-участника СНГ органами, назначенными судом либо определенными законодательством этого государства. Приведение в исполнение решения производится по ходатайству заинтересованной Стороны. В приведении в исполнение решения может быть отказано по просьбе Стороны, против которой оно направлено, только если эта Сторона представит компетентному суду по месту, где испрашивается приведение в исполнение, доказательства того, что:

а) судом запрашиваемого государства-участника СНГ ранее вынесено вступившее в силу решение по делу между теми же Сторонами, о том же предмете и по тому же основанию;

б) имеется признанное решение компетентного суда третьего государства-участника СНГ либо государства, не являющегося членом Содружества, по спору между теми же Сторонами, о том же предмете и по тому же основанию;

в) спор в соответствии с настоящим Соглашением разрешен некомпетентным судом;

г) другая Сторона не была извещена о процессе;

д) истек трехгодичный срок давности предъявления решения к принудительному исполнению<sup>13</sup>.

- Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенная в г. Кишиневе 07 октября 2002 г. Ее подписали Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Россия, Таджикистан, Украина. Каждая из Договаривающихся Сторон обязуется признавать и исполнять следующие решения, вынесенные на территориях других Договаривающихся Сторон: а) решения учреждений юстиции по гражданским и семейным делам, включая утвержденные судом мировые соглашения по таким делам и нотариальные акты в отношении денежных обязательств; б) приговоры (решения) судов по уголовным делам в части возмещения ущерба, взыскания штрафов и конфискации; в) решения судов о наложении ареста на имущество, включая денежные средства на банковских счетах, в целях обеспечения иска. Признание и исполнение решений осуществляется по ходатайству заинтересованного лица в соответствии с законодательством страны исполнения<sup>14</sup>.

- Конвенция о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях Правил дорожного движения от 28 марта 1997 г., заключенная в г. Москве в рамках государств-участников СНГ<sup>15</sup>. В соответствии с ней Российская Федерация исполняет решения, вынесенные компетентными органами Договаривающейся Стороны, места совершения правонарушения по результатам рассмотрения дел об административных нарушениях правил дорожного движения, перечень





которых указан в приложении к Конвенции (например, нарушения правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшие причинение легких телесных повреждений; нарушение водителем транспортного средства обязанности оставаться на месте дорожно-транспортного происшествия; управление транспортным средством в состоянии опьянения или под воздействием наркотических, а равно иных веществ, оказывающих подобное воздействие и др.) В целях формирования единой практики применения Конвенции при поступлении на исполнение решения компетентного органа Договаривающейся Стороны Конвенции по делу об административном нарушении, не указанном в приложении к Конвенции, судебному приставу-исполнителю территориального органа Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП) России рекомендуется выносить постановление об отказе в возбуждении исполнительного производства в соответствии с пп. 8 п. 1 ст. 31 Федерального закона «Об исполнительном производстве» (исполнительный документ в соответствии с законодательством РФ не подлежит исполнению ФССП)<sup>16</sup>.

К международным договорам двустороннего характера, затрагивающим вопросы принудительного исполнения судебных решений, относятся договоры Российской Федерации или ее предшественником СССР с отдельными странами (Албанией 1958 г., Алжиром 1982 г., Аргентиной 2000 г., Беларусью 2001 г., Болгарией 1975 г., Венгрией 1958 г., Грецией 1981 г., Египтом 1997 г., Индией 2000 г., Ираком 1973 г., Испанией 1990 г., Ираном 1996 г., Италией 1979 г., Йеменом 1985 г. и др.). Всего Россия имеет около 29 соглашений подобного характера<sup>17</sup>. При этом самым примечательным является Соглашение между РФ и Республикой Беларусь от 17 января 2001 г. «О порядке взаимного исполнения судебных актов арбитражных судов Российской Федерации и хозяйственных судов Республики Беларусь»<sup>18</sup>, поскольку этот документ предусматривает, что судебные акты компетентных судов Сторон не нуждаются в специальной процедуре признания и исполняются в таком же порядке, что и судебные акты судов своего государства на основании исполнительных документов судов, принявших решения. Под компетентными судами понимаются арбитражные суды

Российской Федерации и хозяйственные суды Республики Беларусь. Исполнительные документы, подписанные судьей и скрепленные гербовой печатью компетентного суда, представляются на русском языке и не требуют легализации.

В отношении же остальных можно сказать, что они имеют один общий недостаток – это узость правового регулирования. К сожалению, вопросы, по которым государства договариваются оказывать правовую помощь, прямо перечисляются в этих соглашениях. И обратиться за исполнением какого-либо исполнительного документа, не поименованного в соглашении, практически не представляется возможным. В связи с этим зачастую возникают несправедливые ситуации, связанные с неисполнением юрисдикционных актов по формально-юридическим причинам.

Например, на практике решения судов России о взыскании алиментов могут быть признаны и приведены в исполнение в Финляндии, а в России финские решения о взыскании алиментов не признаются и не исполняются. Дело в том, что Финляндия является участницей Гаагской конвенции об алиментах, согласно которой государства признают и исполняют решения иностранных судов о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей. Финляндией сделана оговорка о том, что она признает и решения о взыскании алиментов судов государств, не являющихся участниками указанной Конвенции. К таким странам, в частности, относится и Россия. В Финляндии также издан закон о признании и приведении в исполнение принятого за рубежом касающегося выплаты алиментов решения. Согласно указанному закону принятое за рубежом решение о выплате алиментов подлежит признанию и приведению в исполнение<sup>19</sup>.

Даже при наличии двустороннего договора могут возникать трудности с исполнением исполнительных документов. Вот пример с той же Финляндией. По решению народного суда г. Хельсинки общий ребенок гражданки РФ и гражданина Финляндии был доверен на попечительство ее отцу, а мать ребенка обязана выплачивать алименты, а также определен порядок общения матери с ребенком. Поскольку мать вывезла свою дочь из Финляндии в Россию, гражданин Финляндии обратился

в Санкт-Петербургский городской суд с ходатайством о принудительном исполнении на территории РФ упомянутого решения народного суда г. Хельсинки. При этом он ссылается на то, что мать ребенка отказалась добровольно исполнить решение, а также препятствует ему в общении с дочерью. Судебная коллегия по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда в удовлетворении ходатайства отказала, сославшись на то, что Россия (как правопреемник СССР) и Финляндия являются участниками Гаагской конвенции по вопросам гражданского процесса от 1 марта 1954 г. Кроме того, между СССР и Финляндией заключен Договор о правовой защите и правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам от 11 августа 1978 г., вступивший в силу 9 августа 1980 г. и действующий на момент рассмотрения дела. Однако ни в названной Конвенции, ни в Договоре не предусмотрена возможность принудительного исполнения решения, вынесенного в одном из государств, на территории другого. Договором между СССР и Финляндской Республикой от 11 августа 1978 г. дан исчерпывающий перечень семейных дел, по которым решение, принятое судом одной страны, признается на территории другой (ст. 21, 23), но решения, касающиеся споров о месте проживания и воспитания ребенка (о вверении ребенка в опеку одному из родителей), Договором не предусмотрены. При таких обстоятельствах суд обоснованно сделал вывод об отсутствии правовых оснований для разрешения принудительного исполнения решения народного суда г. Хельсинки, которым разрешен спор об установлении попечительства над несовершеннолетним ребенком, определен порядок участия другого родителя в его воспитании и взыскании алиментов на него<sup>20</sup>.

Важно также обратить внимание на то, что в целом международных договоров, предусматривающих вопросы принудительного исполнения, достаточно мало, поэтому на практике возникают большие трудности с приведением в действие решений юрисдикционных органов различных стран на территории друг друга. Зачастую злостные должники имеют возможность переехать жить в другое государство и остаться безнаказанными. Недаром последние 10 лет Международный союз судебных исполнителей предпринимает усилия для раз-





работки проекта Глобального кодекса принудительного исполнения. Однако кодекс не претендует на роль универсального международного документа в сфере исполнительного производства, он лишь призван декларировать основные принципы принудительного исполнения вне зависимости от того, какую модель организации органов принудительного исполнения будет использовать то или иное государство. К числу таких принципов, например, предлагается отнести полную имущественную ответственность должников, достаточность полномочий исполнителя по осуществлению принудительного исполнения, соотносимость мер принудительного исполнения и требований исполнительного документа и т.д.

Будем надеяться, что с развитием международно-правовых связей все же будет принят какой-либо универсальный международный документ, регламентирующий вопросы принудительного исполнения.

Еще один сравнительно новый источник права в сфере принудительного исполнения – это *нормативные правовые договоры*. Они не названы в качестве источников исполнительного производства в Федеральном законе «Об исполнительном производстве», однако фактически имеют большое значение в организации принудительного исполнения тех или иных юрисдикционных документов. Наличие этого источника на практике обусловлено необходимостью налаживания контактов между ФССП РФ и другими органами исполнительной власти, осуществляющими смежные функции. Так, ФССП России при исполнении отдельных видов уголовных наказаний взаимодействует со ФСИН России, поэтому между указанными органами 13 июля 2010 г. было заключено соглашение № 10/1-2394/12/01-5 «О взаимодействии Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы судебных приставов»<sup>21</sup>, которое предполагает осуществление регулярного обмена информацией по вопросам, входящим в компетенцию ФСИН России и ФССП России и представляющим взаимный интерес; взаимодействие сторон в форме издания совместных приказов, заключения соглашений, создания рабочих групп, обмена информацией, сверки данных и иных мероприятий в отношении лиц, являющихся должниками по исполнительным производствам и осужденных к уголовному на-

казанию в виде лишения свободы либо к наказанию, не связанному с лишением свободы и др.

Соглашение ФССП России № 12/07-16, ФСС РФ № 15/03-40/08-1792П от 24 июня 2013 г. «О порядке взаимодействия Фонда социального страхования РФ и Федеральной службы судебных приставов при исполнении постановлений территориальных органов Фонда социального страхования РФ» предполагает взаимодействие названных органов при исполнении постановлений территориальных органов Фонда о взыскании недоимки по страховым взносам по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, пени и штрафов, по страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, пени и штрафов за счет имущества страхователя – плательщика страховых взносов, а также предоставления Фондом и его территориальными органами информации на страхователей – плательщиков страховых взносов, являющихся должниками по исполнительным документам<sup>22</sup>.

Соглашение ФССП России № 00-01-18/92, Ростехнадзора № 12/01-4 от 11 марта 2013 г. «О взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору при исполнении исполнительных документов» определяет общие принципы взаимодействия Ростехнадзора и ФССП России, их территориальных органов. Стороны обязуются организовать и обеспечить взаимодействие при исполнении следующих исполнительных документов: исполнительных документов, выданных судами на основании принятых ими судебных актов, в том числе судебные акты об административном приостановлении деятельности; постановлений и иные исполнительные документы по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами Ростехнадзора, его территориальными органами, в том числе постановления об административном приостановлении деятельности<sup>23</sup>.

Аналогичные Соглашения заключены ФССП России с ИФНС, ФСБ, ФМС, ГИБДД и другими органами власти, в том числе на уровне территориальных подразделений<sup>24</sup>. При этом их роль трудно переоценить, поскольку они

позволяют практически организовать межведомственное взаимодействие при осуществлении отдельных исполнительных действий.

Несмотря на характеристику правовой системы нашей страны как романо-германскую, *судебные акты* в сфере исполнительного производства в действительности являются важнейшими источниками права. Можно спорить о том, каким конкретно источником права они выступают – судебным прецедентом или судебной практикой, но то, что в них содержатся нормы права, уже не вызывает сомнения. В частности, к таковым источникам права, по существу, относятся:

- Акты Конституционного Суда РФ. Основные акты Конституционного Суда РФ, касающиеся исполнительного производства, можно сгруппировать по нескольким блокам разрешаемых вопросов. Во-первых, Конституционный Суд РФ неоднократно (хотя и косвенно) указывал на конституционность признания в качестве исполнительных документов не только актов судов, но и актов органов исполнительной власти, а также иных органов<sup>25</sup>. Во-вторых, большое значение имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ, высказанные в отношении размера и правил наложения исполнительского сбора<sup>26</sup>. В-третьих, важными для практики являются правовые позиции Конституционного Суда РФ в отношении имущества граждан, на которое нельзя обратить взыскание. В этом плане Суд отстаивает позицию необходимости четкой лимитации такого рода имущества<sup>27</sup>.

- Акты Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, которыми обобщаются вопросы судебной практики по вопросам принудительного исполнения. Например, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19 декабря 2013 г.) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях» говорится, что в постановлении по делу об административном правонарушении не должны указываться конкретные меры, направленные на исполнение административного приостановления деятельности (наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, отселение граждан из жилых зданий либо их перевод в другие стационарные лечебные, социальные учрежде-





ния в случае запрета эксплуатации зданий), поскольку меры по обеспечению исполнения указанных в постановлении мероприятий применяются судебными приставами-исполнителями и выбираются ими самостоятельно<sup>28</sup>. Постановление Пленума ВАС РФ от 23 июля 2009 г. № 59 (ред. от 06 июня 2014 г.) «О некоторых вопросах практики применения Федерального закона «Об исполнительном производстве» в случае возбуждения дела о банкротстве» разрешает многие коллизии законодательства о банкротстве и об исполнительном производстве<sup>29</sup>.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 30, Пленума ВАС РФ № 64 от 23 октября 2010 г. «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» разъясняет правила применения законодательства о присуждении компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок<sup>30</sup>. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г. № 9 (ред. от 06 февраля 2007 г.) «О применении судами Семейного кодекса РФ при рассмотрении дел об установлении отцовства и о взыскании алиментов» касается вопросов принудительного взыскания судебными приставами-исполнителями алиментных платежей<sup>31</sup>.

- Решения судов о признании актов в сфере исполнительного производства недействующими в силу противоречия вышестоящим нормативным правовым актам. Это своего рода «негативное правотворчество», связанное с отменой ранее действующей нормы. Такие полномочия принадлежат судам в силу гл. 23 АПК РФ «Рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов» и гл. 24 ГПК РФ «Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части». Примерами такого рода решений могут служить Решение Верховного Суда РФ от 28 декабря 2009 г. № ГКПИ09-1543 о признании частично недействующим п. 14 Административного регламента исполнения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений,

утвержденного Приказом Минфина РФ от 22 сентября 2008 г. № 99н<sup>32</sup>, Определение Верховного Суда РФ от 20 октября 2005 г. № КАС05-471 о частичной отмене решения Верховного Суда РФ от 05 сентября 2005 г. № ГКПИ05-722 и признании частично недействующим Положения о порядке приема и исполнения кредитными организациями, подразделениями расчетной сети Банка России исполнительных документов, предъявляемых взыскателями – физическими лицами, утвержденного Банком России 26 марта 2003 г. № 221-П<sup>33</sup>.

- Правовые позиции Европейского суда по правам человека. В своих постановлениях Европейский суд по правам человека, разрешая дела, связанные с исполнением вступивших в законную силу судебных постановлений, неоднократно указывал, что право на суд, гарантированное ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, было бы иллюзорным, если бы правовая система государства-участника Конвенции допускала, чтобы судебное решение, вступившее в законную силу и обязательное к исполнению, оставалось не действующим в отношении одной из сторон в ущерб ее интересам. Немыслимо, чтобы ч. 1 ст. 6 Конвенции, детально описывая процессуальные гарантии сторон – справедливое, публичное и проводимое в разумный срок разбирательство, не предусматривала защиты процесса исполнения судебных решений. Толкование ст. 6 Конвенции исключительно в рамках обеспечения лишь права на обращение в суд и порядка судебного разбирательства, вероятнее всего, привело бы к ситуациям, несовместимым с принципом верховенства права, который государства-участники Конвенции обязались соблюдать, подписав Конвенцию.

Исполнение судебного решения должно, таким образом, рассматриваться как составляющая «судебного разбирательства» по смыслу ст. 6 Конвенции. По мнению Европейского суда, право на суд не было бы эффективно, если бы исполнение окончательных решений в конкретном деле ставилось в зависимость от принятия администрацией общих процедур или правил в указанной сфере<sup>34</sup>.

Такие выводы Европейского суда по правам человека являются обязательными для правоприменителей, поэтому зачастую российские суды, вынося решения по делам, ссылаются на указан-

ные правовые позиции международного органа правосудия. Однако важно понимать, что Европейский суд по правам человека не навязывает государствам ту или иную модель принудительного исполнения, не обязывает организовывать исполнительное производство при судебных или исполнительных органах власти. Он лишь подчеркивает необходимость обеспечения исполнения актов юрисдикционных органов.

Таким образом, важно подчеркнуть, что исполнительное производство в настоящее время регламентируется не только нормативными правовыми актами, но и международными договорами, нормативными договорами и значительным числом нормообразующих судебных решений. Поэтому сотрудники Федеральной службы судебных приставов, стороны и другие участники исполнительного производства должны иметь представление о названных правовых регуляторах в целях исключения практических ситуаций, связанных с неверным восприятием действующих правовых норм.

<sup>1</sup> См.: Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

<sup>2</sup> См.: Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. (ред. от 3 июля 2016 г.) № 229-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

<sup>3</sup> См.: О судебных приставах: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 03 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

<sup>4</sup> См.: Российская газета. 1998. 10 декабря.

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>6</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

<sup>7</sup> См.: Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.В. Яркова. М., 2011. С. 876.

<sup>8</sup> См.: Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. (ред. от 2 марта 2016 г.) № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. (ред. от 2 марта 2016 г.) № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

<sup>9</sup> См.: Вестник ВАС РФ. 1993. № 8.

<sup>10</sup> См.: Костин А.А. Проблема преюдициальной силы решений международных коммерческих арбитражей в законодательстве РФ // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 493 - 498.

<sup>11</sup> См.: Бюллетень международных договоров. 1993. № 6.

<sup>12</sup> См.: Валеев Д.Х. Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном про-





изводстве» (с постатейными материалами). М., 2011. С. 56.

<sup>13</sup> См.: Закон. 1993. № 1.

<sup>14</sup> См.: Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 2(41). С. 82-130.

<sup>15</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 13. Ст. 1459.

<sup>16</sup> См.: Об исполнении в соответствии с Конвенцией о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения от 28 марта 1997 г. решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения, вынесенных компетентными органами государств-участников СНГ: Письмо ФССП России от 30 октября 2013 г. № 12/07-30703-АП // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2013. № 12.

<sup>17</sup> См.: О направлении Методических рекомендаций (вместе с «Методическими рекомендациями по организации работы судебного пристава-исполнителя по исполнению международных обязательств в рамках исполнительного производства, утв. ФССП РФ 06 мая 2010 г. № 12/07-8985-АП) // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2010. № 8.

<sup>18</sup> См.: СЗ РФ. 2003. № 7. Ст. 550.

<sup>19</sup> См.: Ермолинская Т.В. Исполнение решений судов России о взыскании алиментов в Финляндии // Исполнительное право. 2007. № 2.

<sup>20</sup> См.: Воронцова И.В. Совершение исполнительных действий в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций; исполнение судебных актов и актов других органов иностранных государств по Закону «Об исполнительном производстве» // Исполнительное право. 2007. № 4. С. 16.

<sup>21</sup> См.: Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2010. № 9.

<sup>22</sup> См.: СПС «Консультант Плюс».

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> См.: Соглашение о взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федеральной миграционной службы при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях, постановлений судов об административном приостановлении деятельности и иных исполнительных документов (утв. ФССП России № 12/01-2, ФМС России № КР-1/4-3155 04 марта 2010 г.) (ред. от 12 сентября 2012 г.)

// Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2010. № 9; Соглашение ФССП России № 12/01-10, ФСФР России № 08-8/СГ от 27 ноября 2008 г. (ред. от 25 июля 2012 г.) «О взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федеральной службы по финансовым рынкам при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях и иных исполнительных документов» // СПС «Консультант Плюс»; Соглашение Росавиации № С-228-14, ФССП России № 12/01-18 от 17 октября 2011 г. «Об информационном взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федерального агентства воздушного транспорта при исполнении требований исполнительных документов» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>25</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Огневой Натальи Ивановны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 6 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «Об исполнительном производстве»: Определение Конституционного Суда РФ от 21 июня 2000 г. № 190-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 6; По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3412; По жалобе гражданина Саркисяна Сергея Сааковича на нарушение его конституционных прав положениями статей 25 и 25.1 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» и части 1 статьи 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве»: Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2009 г. № 242-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 4.

<sup>26</sup> См.: По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»: Постановление

Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П // СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3412.

<sup>27</sup> См.: По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего части первой статьи 446 ГПК РФ в связи с жалобами граждан В.В. Безменова и Н.В. Калабуна: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 июля 2007 г. № 10-П // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3988. Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Октябрьского районного суда города Ижевска о проверке конституционности абзацев первого и второго пункта 1 статьи 446 ГПК РФ: Определение Конституционного Суда РФ от 04 декабря 2003 г. № 456-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 3; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Каширина Бориса Александровича на нарушение его конституционных прав подпунктом 1 пункта 4 статьи 51 Федерального закона «Об исполнительном производстве»: Определение Конституционного Суда РФ от 20 октября 2005 г. № 382-О // СПС «Консультант Плюс»; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Митиной Елены Ивановны, Негодовой Светланы Ивановны и Негодовой Татьяны Александровны на нарушение их конституционных прав положениями части первой статьи 446 ГПК РФ, абзаца четвертого статьи 411 Гражданского кодекса РФ и пункта 1 статьи 116 Семейного кодекса РФ: Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2008 г. № 956-О-О // СПС «Консультант Плюс».

<sup>28</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

<sup>29</sup> См.: Вестник ВАС РФ. 2009. № 9.

<sup>30</sup> См.: Российская газета. 2011. 13 марта.

<sup>31</sup> См.: Российская газета. 1996. 5 ноября.

<sup>32</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 10.

<sup>33</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 7.

<sup>34</sup> См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 15 января 2009 г. «Дело «Бурдов (Burdov) против Российской Федерации» (№ 2) (жалоба № 33509/04) // Российская хроника Европейского Суда. 2009. № 4; Окончательное решение Европейского суда по правам человека от 18 июня 2002 г. «По вопросу приемлемости жалобы № 48757/99 «Валерий Филиппович Шестаков (Shestakov) против России» // Журнал российского права. 2002. № 11. С. 23.

*Lyudmila Gennadijevna Konovalova, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines and Lawmaking of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences*

The article analyzes international treaties having priority over the national law in the sphere of enforcement proceedings. While it draws attention to the problem of the lack of a universal international instrument regulating issues of enforcement, as well as the narrowness of bilateral treaties in the field of enforcement, which creates conditions for impunity of malicious debtors. Normative treaties and acts of courts are regarded as regulators of enforcement proceedings, the existence of which is not predetermined by legislation and enforcement practice. The article defends the idea of their acceptance and use as a new full sources of law.

**Keywords:** enforcement, international agreements, regulatory instruments, acts of courts, bailiffs.







УДК 343.359

Евгения Владимировна Ваймер, заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

**В статье излагаются некоторые проблемные вопросы законного и уполномоченного представительства при выполнении налогоплательщиком обязанности по уплате налогов и сборов.**

**Ключевые слова:** законные и уполномоченные представители налогоплательщиков и налоговых агентов.

## ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ

### REPRESENTATION IN TAX RELATIONS

Несмотря на то, что Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ)<sup>1</sup> в ст. 45 указывает на самостоятельное исполнение налогоплательщиком обязанности по уплате налогов и сборов, в процессе осуществления такой обязанности часто возникает необходимость использовать такой межотраслевой институт, как представительство.

В ст. 26 НК РФ говорится о том, что налогоплательщик вправе участвовать в налоговых правоотношениях лично либо через представителя, личное участие в налоговых правоотношениях не лишает его права иметь представителя, равно как участие представителя не лишает налогоплательщика права на личное участие в указанных правоотношениях.

Как разъяснил Конституционный Суд Российской Федерации, представительство в налоговых правоотношениях означает совершение представителем действий от имени и за счет собственных средств налогоплательщика – представляемого лица. Следовательно, по правовому смыслу отношений по представительству платежные документы на уплату налога должны исходить от налогоплательщика и быть подписаны им самим, а уплата соответствующих сумм должна производиться за счет средств налогоплательщика, находящихся в его свободном распоряжении, т.е. за счет его собственных средств<sup>2</sup>.

Согласно официальному письму Федеральной налоговой службы, в случае осуществления налоговой обязанности через представителя в платежном документе на перечисление суммы налога в бюджет должно быть указано, что плательщик действует от имени представляемого<sup>3</sup>. Указанная позиция также

изложена в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 июля 2014 г. № 46<sup>4</sup> в отношении уплаты государственной пошлины как вида сбора.

Следует заметить, что НК РФ не дает понятия представительства в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах, а содержит бланкетные нормы, отсылая к гражданскому законодательству. При этом исходя из анализа норм главы 4 НК РФ и правоприменительной практики, понимание налогового представительства несколько ограниченное, нежели в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Прежде всего, согласно п. 3 ст. 26 НК РФ полномочия представителя должны быть документально подтверждены в соответствии с законодательством. Отсюда следует, что продавцы, кассиры и т.п. работники организации без подтверждающих полномочия документов не могут являться представителями в налоговых правоотношениях.

Также следует уточнить, что в соответствии с п. 4 ст. 6 НК РФ к отношениям регулирующих порядок взимания налогов, подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, не применяются положения, установленные таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации о таможенном деле. Например, совершение таможенных операций по уплате так называемого ввозного налога на добавленную стоимость от имени и по поручению декларанта являются отношениями таможенного представительства, а не представительства в отношениях,

регулируемых законодательством о налогах и сборах.

Необходимо сказать и том, что в соответствии с п. 2 ст. 182 ГК РФ не могут рассматриваться в качестве представителей лица, действующие хотя и в чужих интересах, но от собственного имени (коммерческие посредники, конкурсные управляющие при банкротстве, душеприказчики при наследовании и т.п.), а также лица, уполномоченные на вступление в переговоры относительно возможных в будущем сделок.

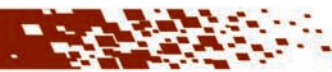
Кроме того, как указано в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации»<sup>5</sup>, договор доверительного управления не является достаточным правовым основанием для представления доверительным управляющим интересов учредителя управления в сфере налогообложения. Соответствующие полномочия управляющего должны быть оформлены с учетом требований п. 3 ст. 29 НК РФ.

Таким образом, если для осуществления представительства организации в налоговых правоотношениях лишь одного статуса налогового консультанта недостаточно, его полномочия должны быть надлежаще оформлены.

В соответствии с НК РФ предусматривается два вида налоговых представителей:

- 1) законные – представители, уполномоченные представлять налогоплательщика на основании закона или учредительных документов организации;
- 2) уполномоченные – представители, уполномоченные представлять инте-





рессы налогоплательщика на основании доверенности.

Еще раз подчеркнем, что для осуществления своих функций в налоговых правоотношениях представитель должен документально подтвердить свои полномочия в соответствии с НК РФ и иным федеральным законодательством. Для этого законному представителю требуется:

в случае представительства юридических лиц – учредительные документы (ст. 52, 53 ГК РФ) и документы, удостоверяющие избрание (назначение) на должность руководителя;

в случае представительства несовершеннолетних – свидетельство о рождении, если представителем является родитель (ст. 23, 28 ГК РФ, ст. 23 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»<sup>6</sup>, или свидетельство об усыновлении, если представителем выступает усыновитель (ст. 26, 28 ГК РФ, ст. 43 ФЗ «Об актах гражданского состояния»);

в случае представительства малолетних, оставшихся без попечения родителей, а также физических лиц, признанных по решению суда недееспособными, – решение (приказ) органа опеки и попечительства о назначении опекуна (ст. 31, 32, 34, 35 ГК РФ);

в случае представительства физических лиц в возрасте от 14 до 18 лет, оставшихся без попечения родителей, а также физических лиц, признанных по решению суда ограниченно дееспособными, – решение (приказ) органа опеки и попечительства о назначении попечителя (ст. 31, 33 – 35 ГК РФ).

На практике зачастую возникают проблемы с законным представительством именно физических лиц. В связи с этим налоговые органы разъяснили в ответе на индивидуальное письмо, предметом которого являлся вопрос об уплате налога на доходы физических лиц в части доходов, полученных от использования имущества – собственности несовершеннолетнего. Налоговый орган заключил, что в данном случае налоговую декларацию от имени несовер-

шеннолетнего ребенка заполняет и представляет в налоговый орган его родитель как законный представитель, уплату налога от имени ребенка осуществляет также его родитель, при этом в платежном документе указываются реквизиты (фамилия, имя, отчество, адрес, ИНН) налогоплательщика-ребенка<sup>7</sup>.

Уполномоченному представителю для осуществления своих функций в налоговых правоотношениях необходимо предъявить: в случае представительства организации – доверенность (ст. 29 НК РФ, ст. 185 ГК РФ); в случае представительства дееспособных физических лиц – нотариально удостоверенную (приравненную к нотариально удостоверенной) доверенность (ст. 29 НК РФ, ст. 185 ГК РФ).

Хотелось бы подчеркнуть, что во всех случаях в соответствии с абзацем вторым п. 3 ст. 29 НК РФ уполномоченный представитель налогоплательщика – физического лица осуществляет свои полномочия только на основании нотариально удостоверенной доверенности или доверенности, приравненной к нотариально удостоверенной в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в п. 4 постановления Пленума от 30 июля 2013 г. № 57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации» указал, что положения абзаца второго п. 3 ст. 29 Кодекса распространяются также и на физических лиц, являющихся индивидуальными предпринимателями.

Такой же позиции придерживается и финансовый орган. В письме Минфина России разъяснено, что индивидуальный предприниматель должен представлять нотариально удостоверенную доверенность на своего бухгалтера, который будет сдавать за него отчетность в налоговый орган<sup>8</sup>. Дело в том, что в данной ситуации, по мнению Минфина России, бухгалтер является представителем налогоплательщика – физического лица, который в силу п. 3 ст. 29 НК РФ осу-

ществляет свои полномочия на основании нотариально удостоверенной доверенности.

Таким образом, представитель налогоплательщика – физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, должен иметь нотариально удостоверенную доверенность или доверенность, приравненную к нотариально удостоверенной в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, подтверждающую в установленном порядке полномочия представителя налогоплательщика.

Представляется, что такое понимание налогового представительства обусловлено существом налоговых отношений, как правоотношений, связанных с исполнением конституционной обязанности по уплате налогов и сборов и с реализацией полномочий налоговых органов, которым присущ властно-имущественный, организационный характер и в которых проявляется фискальный интерес государства.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>2</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Сибирский Тяжпромэлектропроект» и гражданки Тарасовой Галины Михайловны на нарушение конституционных прав и свобод абзацем первым пункта 1 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 22.01.2004 № 41-О // Экономика и жизнь. 2004. № 20.

<sup>3</sup> О направлении разъяснений: Письмо ФНС России от 08.12.2015 № ЗН-4-1/21494@ // Документ опубликован не был.

<sup>4</sup> Вестник экономического правосудия РФ. 2014. № 9.

<sup>5</sup> Документ опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.

<sup>7</sup> Письмо Управления Федеральной налоговой службы России по г. Москве от 22 мая 2008 г. № 28-10/049677@ // Московский налоговый курьер. 2008. № 13-14.

<sup>8</sup> О форме доверенности, выдаваемой бухгалтеру: Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 10.04.2006 № 03-06-06-03/08 // <http://www.referent.ru/1/93372>.

*Evgeniya Vladimirovna Vaimer, Head of the Department of State and Legal Disciplines of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences*

The article outlines some of the problematic issues of legal and authorized representation in the performance of a taxpayer obligation to pay taxes and levies.

**Keywords:** legal and authorized representatives of taxpayers and tax agents.







УДК 340

*Наталья Алексеевна Сапронова, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук*

*Георгий Владимирович Джихвадзе, студент 3 курса направления «Юриспруденция» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)*

## НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕР ПРОФИЛАКТИКИ НЕМЕДИЦИНСКОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ И НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИКОВ

## SOME DIRECTIONS FOR IMPROVING MEASURES TO PREVENT NON-MEDICAL USE OF DRUGS AND DRUG TRAFFICKING

**В статье рассматриваются проблемы немедицинского потребления и незаконного оборота наркотиков. Выявляются причины, условия и факторы, способствующие распространению и потреблению наркотиков в Алтайском крае, и предлагаются пути совершенствования мер профилактики.**

*Ключевые слова: немедицинское потребление наркотиков, незаконный оборот наркотических средств, профилактика, предупреждение.*

Одной из проблем современной России может считаться наркомания. Несмотря на борьбу, которая ведется с немедицинским потреблением наркотиков еще с начала 2000-х гг., статистика все равно «впечатляет»: согласно официальным данным Министерства здравоохранения РФ, от 2,5 до 4 млн россиян потребляют наркотики в немедицинских целях. При этом в 2014 г. специализированными наркологическими учреждениями страны зарегистрировано 315 773 больных наркоманией, или 219,3 на 100 тыс. населения. Общее число зарегистрированных потребителей наркотиков (включая больных наркоманией и лиц, употребляющих наркотики с вредными последствиями) в 2014 г. составило 535 619 человек, или 372,0 на 100 тыс. населения, что на 0,2% выше уровня 2013 г.<sup>1</sup> Количество выявленных наркоманов составляет около 20 тыс. ежегодно.

Стоит дополнительно отметить, что в связи с немедицинским потреблением наркотических средств, психотропных веществ усугубляется криминальная обстановка и увеличивается число совершаемых преступлений общеуголовной направленности. Так, по данным федеральной службы государственной статистики, в России в 2014 г. 33,1 тыс. человек совершили преступления в состоянии наркотического опьянения, в 2015 г. – 33,2 тыс. В структуре осужденных за преступления, совершенные в состоянии наркотического опьянения, удельный вес лиц в возрасте от 30 лет и старше составил 55,7%, на лиц в возрасте 18-29 лет приходится 42,8%.

Вместе с тем количество преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков достигло в 2014 г. 254,7 тыс. зарегистрированных фактов, в 2015 г. – 236,7 тыс.<sup>2</sup> Увеличился также и список запрещенных наркотических средств и психотропных

веществ<sup>3</sup>. Стоит отметить, что для многих стран Запада наркомания стала не меньшим бедствием, чем для России. По данным Всемирной организации здравоохранения ООН, количество наркоманов во всем мире составляет более 48 млн человек. Сегодня 25 млн граждан США признают, что хотя бы раз в жизни пробовали кокаин, а 60 млн – марихуану. Из тех американцев, кто решил попробовать больше одного раза, около 2 млн стали наркоманами, причем героин регулярно употребляют 750 тыс. человек. В странах Европейского Союза (далее – ЕС) число наркоманов варьируется от 629 тыс. до 742 тыс. человек. Таким образом, немедицинское незаконное потребление наркотиков является проблемой мирового масштаба.

В целях изучения факторов, способствующих распространению наркотизации, было проведено социологическое исследование обще-





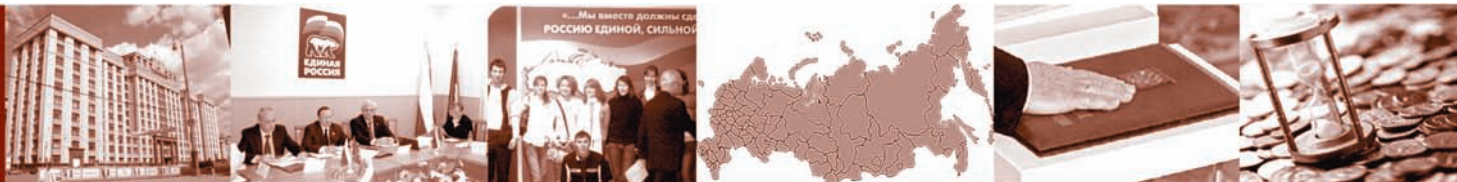
ственного мнения населения Алтайского края в рамках осуществления Мониторинга наркоситуации<sup>4</sup>. В качестве одного из факторов была выявлена социальная неустроенность населения. Несмотря на улучшение большинства показателей в социальной сфере, многие жители до настоящего времени имеют проблемы с трудоустройством, уровень заработной платы остается низким. Так, причины распространения наркомании населения Алтайского края наиболее часто связывают с «неудовлетворенностью жизнью, социальным неблагополучием», «безработицей, экономическими проблемами» (81,5%). На втором месте – «влияние наркобизнеса, доступность наркотиков» (36,6%), «излишняя свобода, незанятость молодежи» (35,5%), что свидетельствует о низком уровне сопротивления среди населения (в частности молодежи) перед запретным, незаконным. Таким образом, при выявлении первичных причин наркотизации населения прослеживается четкая взаимосвязь между морально-нравственным и духовным состоянием общества, его социальным благополучием и открытой распространенностью злоупотребления наркотическими средствами. Как свидетельствуют данные социологического исследования, в структуре причин, приводящих к употреблению наркотиков, на первом месте респондентами выделен мотив, связанный с интересом познания сути наркотического воздействия – «интерес, любопытство» – 59,5%. На втором «по популярности» месте – мотив употребления наркотика «за компанию» (27,8%). Далее следуют: желание «снять напряжение» (19,4%), «получить удовольствие» (11,1%) и просто «от нечего делать» (10%). Реже всего отмечается мотив «стремление быть как все» (0,9%). Представленная структура мотивов потребления наркотиков, прежде всего, свидетельствует о недостаточной культуре и организации досуга, владения социально приемлемыми позитивными способами саморегулирования и стабилизации социальных и межличностных отношений.

На развитие наркоситуации на территории Алтайского края, связанной с немедицинским потреблением и незаконным оборотом наркотических средств, наиболее существенное влияние оказывают следующие факторы, условно систематизированные в четыре блока: геополитические, социально-экономические, криминогенные, климатические. К геополитическим факторам можно отнести: наличие протяженной границы с Республикой Казахстан, большого количества объездных путей в обход таможенных пунктов пропуска; слабое техническое оснащение государственной границы; наличие проходящих по территории края важнейших железнодорожных, автомобильных магистралей; транзитное положение региона. Вторая группа факторов включает в себя социально-экономические причины и условия: низкий уровень жизни населения; высокий уровень безработицы; миграционные процессы. Криминогенные факторы включают в себя: наличие на территории края большого количества учреждений пенитенциарной системы; проживание на территории края большого количества представителей этнических диаспор – выходцев из наркоопасных регионов. К четвертой группе причин и условий относятся климатические: произрастание на территории региона больших массивов дикорастущих наркотикосодержащих растений (конопля); благоприятные климатические условия для произрастания наркотикосодержащих растений, незаконно культивируемых на территории края (мак снотворный, конопля). В этой связи современная ситуация с немедицинским потреблением и незаконным оборотом наркотиков требует принятия действенных и эффективных мер.

Борьба с наркоманией и незаконным оборотом наркотиков (да и вообще любая борьба в криминологии) – явление широкого характера. Это сложная системно-структурная деятельность, представляющая единство трех подсистем: общую организацию борьбы, предупреждение преступности или профилактики, правоохранительную деятельность. Профилактика наркомании является превенцией,

в первую очередь предупреждающей мерой. Необходимо отметить, что в зависимости от целевого назначения мер профилактики различают общие и специальные меры. Общие меры направлены на реализацию задач общесоциального характера и являются выражением повседневной деятельности многих социальных институтов, главной функцией которых является улучшение условий жизнедеятельности граждан, снижение социальной напряженности в обществе, в локализации и нейтрализации «фоновых» явлений, в том числе наркомании. Эти меры составляют содержание общесоциальной политики борьбы с преступностью. Поскольку общесоциальные меры предупреждения воздействуют на преступность не прямо, а опосредованно, то профилактический эффект от реализации данных мер наступает спустя длительное время, следовательно, их необходимо дополнить специальными мерами предупреждения. Специальные меры являются более оперативными, непосредственно воздействуют на преступность и ее причины. Среди специальных выделяют меры, реализация которых основана на нормах уголовного, уголовно-исполнительного, уголовно-процессуального права (применяемые в основном органами правосудия в широком смысле). Данная группа специальных мер составляет содержание деятельности по предотвращению преступности и именуется уголовной политикой. Вторая группа мер специального предупреждения преступности – специально-криминологические, составляющие содержание деятельности, которая применяется более широким кругом субъектов и сопряжена с реализацией иных, помимо уголовной ответственности, мер правового принуждения, а также проявляется в оказании правонарушителю необходимой помощи, в осуществлении воспитательного воздействия на него и именуется криминологической политикой.

Необходимо отметить, что анализ практики предупреждения преступности последних лет позволяет говорить, что происходит снижение роли





мер общесоциального предупреждения и возрастает роль мер специальных. Это обусловлено тем, что основные институты общества – семья, школа и другие – в значительной мере утрачивают антикриминогенный потенциал, во многом «благодаря» социальной политике, осуществляемой в нашем государстве.

Мы согласны с исследователями<sup>5</sup>, что предупредить развитие наркомании, сформировать отрицательное общественное мнение к этому явлению и, как следствие, не допустить развития наркоситуации в стране до опасного уровня гораздо легче, нежели бороться непосредственно с самим явлением путем мер принудительного характера. Вместе с тем считаем, что борьба с наркоманией будет действенна и эффективна только в случае комплексного взаимодействия указанных подсистем борьбы с данными явлениями. Поэтому антинаркотическая политика России, на наш взгляд, должна сочетать эффективную и широкую профилактику среди населения и законодательство, отвечающее современной наркоситуации.

В целях совершенствования профилактической деятельности в сфере незаконного оборота и потребления наркотиков небезынтересно обратиться к социальному контролю и мерам профилактики в зарубежных странах. В качестве примера можно отметить методы США в борьбе с наркоманией, сочетающие в себе эффективную профилактику потребления наркотиков и законодательство, в полной мере отвечающее сложившейся ситуации с незаконным оборотом и потреблением наркотиков.

Таким образом, в целях эффективного противодействия незаконному обороту и немедицинскому потре-

блению наркотиков считаем необходимым:

1. Дополнить ч. 2 ст. 228.1 УК РФ<sup>6</sup> словами «на территории образовательной организации»: Сбыт наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, совершенный:

а) в следственном изоляторе, исправительном учреждении, административном здании, сооружении административного назначения, образовательной организации, на территории образовательной организации, – наказывается лишением свободы на срок от пяти до двенадцати лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового и с ограничением свободы на срок до одного года либо без такового.

2. Разработать и реализовать социальную программу, направленную на организацию молодежного спортивного и образовательного развития. Данная программа не только позволит подросткам заниматься общественно-полезными занятиями, согласно их интересам, но и окажет положительное влияние на общегосударственное развитие в сфере науки и спорта, что обеспечит стране в десятилетней перспективе лидирующие позиции в данных сферах. Вне всяких сомнений, данная мера требует комплексного и серьезного организационного подхода. Реализация данной программы связана с определенными финансовыми затратами и в первую очередь – на создание центров для занятия наукой и спортом с приобретением необходимого оборудования. Безусловно, из всех мер последняя будет, пожалуй, самой дорогостоящей, однако самой, на наш взгляд, эффективной и полезной как для отдельной личности, общества, так и для государства в целом.

3. Реализация социальных программ взаимодействия с семьей. Для конкретной личности самый главный институт, который оказывает влияние на его формирование и воспитание – семья. Именно внутри семьи должны закладываться основы здорового образа жизни, уважения закона и, в частности, нетерпимое отношение к потреблению и обороту наркотиков. Необходимо проводить активную воспитательно-профилактическую работу в образовательных организациях – школах и вузах, направленную на формирование здорового образа жизни, крайне негативного отношения к потреблению наркотиков.

<sup>1</sup> Здравоохранение в России: статистический сборник. М., 2015. С. 47.

<sup>2</sup> Федеральная служба государственной статистики. Основные показатели преступности. 2015. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/infraction/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/infraction/#)

<sup>3</sup> Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.06.1998 № 681 (ред. 01.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 27. Ст. 3198.

<sup>4</sup> Социальные факторы и мотивы потребления учащейся молодежью наркотических и токсических веществ. [Электронный ресурс]. URL: [http://narcotics.su/soc\\_factory.html](http://narcotics.su/soc_factory.html); Наркотизация в приграничном регионе России: вызовы, риски, угрозы: монография / под общ. ред. С.Г. Максимовой. Барнаул, 2009. 365 с.

<sup>5</sup> Профилактика наркомании и борьба с незаконным оборотом наркотиков: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Хабаровск, 2010. 339 с.; Корнилов А.В. Уголовно-правовые и криминологические вопросы предупреждения наркотизма несовершеннолетних: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004. 24 с.

<sup>6</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Российская газета. 1996. 18 июня.

*Natalya Alekseevna Saponova, Associate Professor of the Department of Civil Disciplines and Human Rights of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences*  
*Georgy Vladimirovich Dzhikhvadze, 3d-year student of the Direction of Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

The article considers problems of non-medical use of drugs and drug trafficking. The reasons, conditions and factors promoting distribution and consumption of drugs in Altai Krai are identified and ways to improve prevention measures are offered.

**Keywords:** non- medical use of drugs, drug trafficking, prevention.





УДК 338.439.6

Виктория Владимировна Воробьева, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

**В статье проанализирована ситуация, сложившаяся в агропродовольственном секторе экономики России в связи с экономическими санкциями ряда западных государств. Дана оценка состояния импортозамещения в АПК. Рассмотрены перспективы развития агропродовольственного комплекса.**

**Ключевые слова:** продовольственная безопасность, импортозамещение, аграрные рынки, зерновые культуры, уровень рентабельности производства.

## ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ СПРОСА НА РЫНКЕ ЗЕРНА В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ

### FEATURES OF FORMATION OF DEMAND IN THE GRAIN MARKET IN THE CONDITIONS OF IMPLEMENTING THE IMPORT SUBSTITUTION POLICY

В современных условиях развития экономики усиливается значение государственной политики по отношению к основным отраслям экономики как фактора их экономического роста, обеспечения социальной стабильности в стране, регионах. Учитывая значение сельского хозяйства, специфику его функционирования, отрасль нуждается в регулировании и поддержке со стороны государства в большей степени, чем многие другие отрасли экономики, что объективно обусловлено существующим уровнем развития отрасли, ее низкой инвестиционной привлекательностью, рискованным характером ведения предпринимательской деятельности. Поэтому только взвешенный и системный подход со стороны федеральных и региональных властей к проведению аграрной политики позволит смягчить отрицательное воздействие рыночного механизма, сформировать конкурентную среду, создать условия для долгосрочного экономического роста и обеспечить продовольственную безопасность страны.

Цель проведенных исследований – оценить влияние политики импортозамещения и введения экспортных

пошлин на финансовое положение сельскохозяйственных организаций.

В 2014 г. страны Европейского союза, США, Канада, Австралия и Норвегия ввели санкции против Российской Федерации, что заставило Правительство России обратить внимание не только на угрозы, но и на возможности роста сельскохозяйственного производства, перспективы достижения продовольственной независимости и развития продовольственного экспорта России. В результате с августа 2014 г. было принято решение о запрете импорта отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (мясные и молочные продукты, рыба, овощи, фрукты и орехи и др.) из вышеобозначенных стран (всего из 31 страны).

Результат этих контрсанкций на сумму около 8-10 млрд долл. пока противоположен желаемому. По своей сути основные усилия были направлены на замену одних поставщиков другими (табл. 1) – более удобными, лояльными и предлагающими более дешевую продукцию (например, замена американской продукции продукцией Китая и других азиатских стран, т.е. импортозамеще-

ние в данном случае осуществляется формально, так как продовольственная зависимость фактически остается), однако сам процесс сопровождается быстрым повышением продовольственных цен, например, по мороженой неразделанной рыбе цены возросли в 2015 г. по сравнению с 2013 г. в 1,52 раза, а по рыбе соленой, маринованной, копченой – в среднем в 1,40 раза (табл. 2).

Разумеется, возникновение «санкционной войны» нарушает все правила ВТО, членом которой является Россия. Среди экономистов можно встретить мнение, что «...для эффективного импортозамещения необходимо освободиться от ограничений ВТО хотя бы на ближайшие два года» или что «...сохранение членства России в ВТО не есть священная корова, которая не может быть принесена в жертву импортозамещению»<sup>2</sup>.

С целью увеличения объемов собственной продукции в сельском хозяйстве в России была принята «дорожная карта» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 октября 2014 г. № 1948-р), которая содержит комплекс мероприятий (в том числе по разработ-





ке нормативных правовых актов), направленных на увеличение производства сельхозпродукции, сырья и продовольствия и снижение зависимости внутреннего продовольственного рынка от импортных поставок мяса с 21,6 до 7,7%, молока и молочной продукции – с 23,6 до 16,6%, овощей – с 14,6 до 10,1%.

При этом с 1 февраля 2015 г. были введены экспортные пошлины

на пшеницу на уровне 15%. Эта мера была необходима в связи с тем, что курсы доллара и евро резко возросли (за период с 1 января по 31 декабря 2014 г. курсы доллара и евро по отношению к рублю возросли в 1,72 и 1,52 раза соответственно; в 2015 г. обесценение рубля продолжилось, составив за январь 2015 г. 22,52% и 14,29% соответственно), а внутренние цены на зерно хотя и возросли в среднем (в

среднем по России цены реализации в 4 квартале по сравнению с 3 кварталом возросли на 6,71%, а в Алтайском крае – на 19,58%, на что сказалось скорее наблюдаемая ежегодно сезонность цен), но оказались существенно ниже мировой цены (котировка ближайшего фьючерса на 1 тонну мукомольной пшеницы по состоянию на 23 декабря 2014 г. достигала 243,56 долларов США) (рис.).

Таблица 1

**Возможные направления импортозамещения по продовольственным товарам в краткосрочной перспективе<sup>1</sup>**

Виды продукции, сырья и продовольствия	Страны ЕС и Запада, попавшие под запрет импорта продовольствия в Россию	Страны, готовые пополнить «выпавшие» объемы продовольствия
Свинина	Дания, Германия, США, Канада, Австралия, Испания, Франция, Нидерланды, Польша	Бразилия, Белоруссия, Турция, Китай, Чили, Португалия
Мясо птицы	США, Германия	Таиланд, Турция, Бразилия, Марокко, Белоруссия, Аргентина
Рыба и морепродукты	Дания, Норвегия, Канада, США, Исландия	Чили, Эквадор, Маврикия, Таиланд, Фарерские острова, Сингапур, Китай, Индонезия
Молоко и молочная продукция	Финляндия, Германия, Литва, Латвия, Эстония	Белоруссия, Новая Зеландия, Аргентина, Уругвай, Казахстан, Чили, Эквадор, Китай, Вьетнам
Сыры	Германия, Нидерланды, Финляндия, Франция, Латвия, Литва, Польша, Италия, Эстония	Новая Зеландия, Швейцария, Сербия, Марокко, Белоруссия
Овощи	Нидерланды, Польша, Испания, Бельгия, Франция, Исландия, Канада	Белоруссия, Азербайджан, Узбекистан, Казахстан, Турция, Китай, Аргентина, Чили, Иран, Египет, Марокко, Израиль
Фрукты и орехи	Польша, Испания, США, Греция, Италия	Китай, Армения, Таджикистан, Киргизия, Узбекистан, Сербия, Турция, Китай, Марокко, Египет, Иран, Чили, Эквадор, Аргентина, Молдова, Кения, ЮАР, Азербайджан

Таблица 2

**Средние потребительские цены на отдельные виды продовольственных товаров (на конец года), руб./кг**

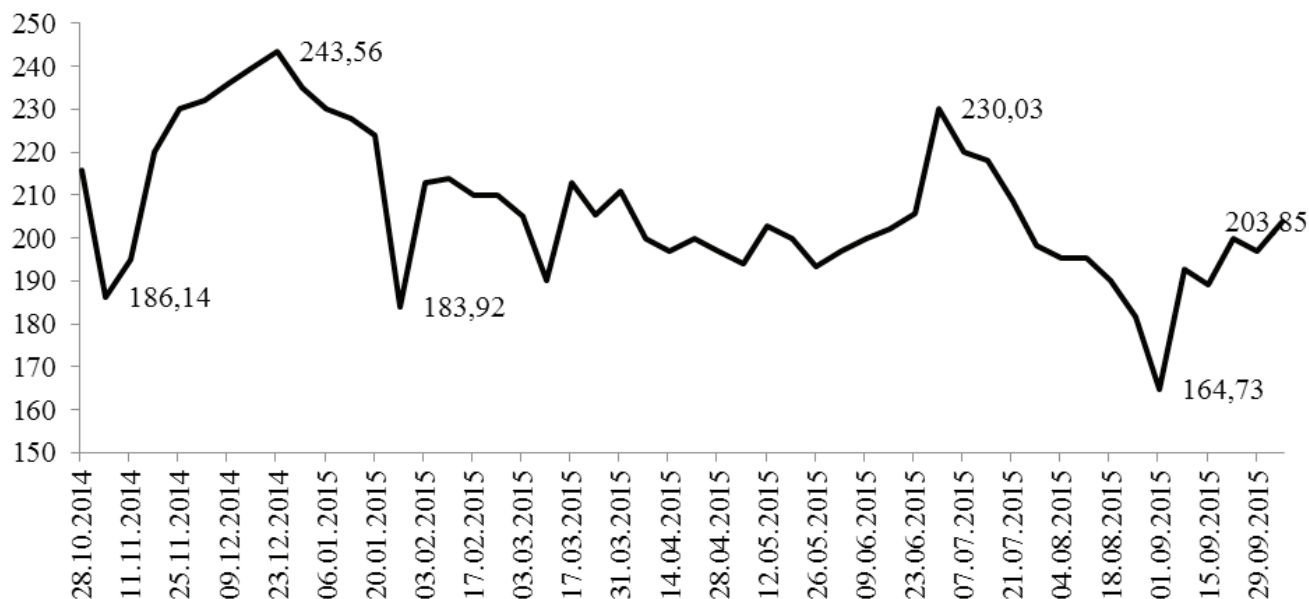
Виды продовольственных товаров	2013 г.	2014 г.	2015 г.	
			всего	% к 2013 г.
Говядина (кроме бескостного мяса)	244,55	272,28	314,94	128,78
Свинина (кроме бескостного мяса)	214,18	272,36	271,08	126,57
Куры охлажденные и мороженые	107,03	136,14	133,73	124,95
Говядина, свинина тушеная консервированная, за условную банку 350 г	79,33	94,42	117,04	147,54
Рыба мороженая неразделанная	90,79	110,65	138,16	152,18
Рыба соленая, маринованная, копченая	252,52	292,21	352,58	139,62
Сливочное масло	308,92	357,54	397,75	128,76
Молоко питьевое цельное пастеризованное 2,5-3,2% жирности, за л	38,64	43,81	47,61	123,21
Сыры сычужные твердые и мягкие	326,89	388,81	418,61	128,06
Яблоки	63,26	76,70	87,43	138,21

Кроме того, в 2015 г. в ряде регионов сложились неблагоприятные погодные условия. Всего от засухи пострадали 19 регионов, в 12 из них был объявлен режим чрезвычайной

ситуации (Волгоградская, Саратовская, Самарская, Оренбургская, Иркутская области, Забайкальский край, республики Тыва, Бурятия, Башкортостан, Калмыкия, Ингу-

шетия, Чечня). При этом согласно данным экспертной оценки Минсельхоза России, пострадали 3048 хозяйств, ущерб, нанесенный сельхозтоваропроизводителям, составил





Котировка ближайшего фьючерса на 1 тонну мукомольной пшеницы European (MATIF), USD<sup>3</sup>

6,7 млрд руб. Появились стимулы к увеличению экспорта, угрозы сокращения поставок на внутренний рынок, роста цен на хлеб и хлебопродукты, удорожания кормов, а вслед за этим и удорожания продукции животноводства<sup>4</sup>.

Ввод ограничений на вывоз зерна и экспортных пошлин позволяет снизить затраты на корма и не допустить повышения себестоимости продукции животноводства, обеспечить дополнительный приток денежных средств в бюджет за счет пошлин, но насыщение внутреннего рынка собственным зерном привело к снижению закупочных цен на зерно, но также – к снижению конкурентоспособности предприятий, специализирующихся на их производстве. Так, в Алтайском крае в начале 2016 г. внутренние цены на пшеницу, как основную зерновую культуру, по сравнению с началом 2015 г. снизились на 5,9%, хотя в целом по зерновым культурам рост цен составил около 2%. При этом, по данным различных отраслевых союзов,

наблюдался рост себестоимости сельскохозяйственной продукции на 30-40%. В Алтайском крае производственная себестоимость зерновых культур в 2015 г. составила 7804 руб./т. (предварительные данные), а цена на пшеницу – 8741 руб./т.

Соответственно, уровень рентабельности составил всего 12,01%. По сравнению с 2014 г. данный показатель снизился в 2,35 раза (рентабельность производства пшеницы в 2014 г. находилась на уровне 28,25%). С учетом того, что в 2014 г. прибыль от реализации пшеницы составляла более половины всей прибыли от реализации продукции растениеводства (50,22%), можно прогнозировать не только снижение рентабельности в сельском хозяйстве в 2015 г., но и ухудшение финансового состояния сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Таким образом, политика импортозамещения привела к росту потребительских цен, снижению спроса на продовольствие со стороны на-

селения при достаточно невысоких темпах роста объема производства продукции сельского хозяйства в России (в силу специфики отрасли ожидать резкого увеличения объемов производства, особенно в животноводстве, в течение 1,5-2,0 лет достаточно проблематично).

<sup>1</sup> Воронников И.А., Суханова И.Ф. Совершенствовать механизмы импортозамещения аграрной продукции // АПК: экономика, управление. 2015. № 4. С. 16-26.

<sup>2</sup> Импортозамещение в условиях экономического развития России: санкционная война. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rusnauka.com/35FPN2014/Economics/14180338.doc.htm>

<sup>3</sup> Конъюнктура мирового рынка зерновых и зернобобовых культур: наличный и фьючерсный рынки. [Электронный ресурс]. URL: <http://agro2b.ru/ru/analytics/2473.html>

<sup>4</sup> Узун В.Я. Формирование и регулирование общего аграрного рынка Евразийского экономического союза // АПК: экономика, управление. 2015. № 3. С. 12-24.

**Viktoriya Vladimirovna Vorobyova**, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

The article analyzes the situation in the agricultural sector of the Russian economy in connection with economic sanctions of some Western countries. The assessment of the state of import substitution in agriculture is provided. The prospects of development of agricultural complex are considered.

**Key words:** food security, import substitution, agricultural markets, grain crops, the level of profitability of production.





УДК 658.14 (571.15)

Татьяна Ивановна Валецкая, старший преподаватель кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)



**В статье обосновывается, что структурные изменения в сельском хозяйстве должны быть управляемыми, планируемыми. Только в этом случае будут созданы условия устойчивого развития отрасли на основе расширенного воспроизводства.**

**Ключевые слова:** сельское хозяйство, специализация, экономическая эффективность, концентрация производства, эффект масштаба, Алтайский край.

## СПРОС КАК ФАКТОР СТРУКТУРНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ DEMAND AS A FACTOR OF STRUCTURAL CHANGE IN AGRICULTURE

Рыночная специализация сельскохозяйственного производства ставит перед собой цель организации наиболее эффективного развития сельского хозяйства и его отраслей в каждом предприятии с учетом объективных условий его размещения. Она развивается под воздействием основного экономического закона рынка – закона спроса и предложения. Именно спрос в настоящее время является одним из главных факторов (условий) специализации, который проявляет себя через потребление продуктов. С увеличением и качественным изменением спроса (потребления) на макро/мезоуровне возникает потребность либо в расширении производства при одновременном разделении труда, либо в поиске источника предложения сельскохозяйственной продукции за пределами региона, страны.

Поскольку сельское хозяйство является отраслью, характеризующейся практически абсолютной конкуренцией товаропроизводителей, то и действие объективных экономических законов в нем проявляется более четко.

Проведенные нами исследования свидетельствуют о наличии зависимости структуры посевных площадей и структуры поголовья скота от ценовой конъюнктуры на рынке (исследования проводились по основной товарной продукции сельского хозяйства – зерну, подсолнечнику на семена, молоку, мясу КРС). По зерновым культурам и подсолнечнику наблюдаются следующие тенденции: чем выше цена в текущем году, тем больше площадь посева и валовой сбор в последующий год, и наоборот, что приводит к снижению цен и уровня рентабельности, уменьшению финансовых результатов. Аналогичная ситуация наблюдается в производстве молока. Наблюдаемые процессы в стремлении товаропроизводителей увеличивать объем производства товарной продукции при отсутствии реальных прогнозов состояния рынка сельскохозяйственной продукции и индикаторов для планирования состояния внутренней и внешней среды предопределяет снижение эконо-

мической эффективности структурных преобразований в сельском хозяйстве.

Спрос на сельскохозяйственную продукцию и сырье является проявлением общественной потребности в том виде продукции, которая определяется, в первую очередь, физиологическими потребностями человеческого организма, а также историческими, национальными, территориальными, климатическими и интеллектуальными особенностями. В современных условиях показателем насыщения рынка продуктами питания может служить достижение в них рациональных норм потребления.

За анализируемый период 1990-2014 гг. постоянно менялся уровень потребления основных продуктов питания в регионе. Наиболее критическая ситуация по потреблению наблюдалась после кризиса 1998 г., когда уровень потребления мяса и молочных продуктов был ниже медицинской нормы на 48,7 и 24,7% соответственно.

Таблица 1

Потребление основных продуктов питания в расчете на душу населения в Алтайском крае, кг

Продукция	1990 г.	1996-2005 гг. (в среднем)	2014 г.		
			всего	% к 1990 г.	% к медицинской норме
Мясо и мясные продукты	72	38	73	101,4	98,6
Молоко и молочные продукты	413	275	335	81,1	93,1
Хлеб и хлебобулочные изделия	118	157	167	141,5	145,2
Яйцо, шт.	308	236	335	108,8	115,5
Картофель	134	170	145	108,2	80,6
Овощи	99	80	103	104,0	85,8

В этих условиях довольно интенсивно шла экспансия импортных продуктов питания в Россию, в итоге возникла про-

блема сохранения продовольственной безопасности страны. И хотя в последние годы для обеспечения продовольст-

венной безопасности страны в России реализуется политика по импортозамещению товаров, предоставляется воз-





возможность отечественным товаропроизводителям увеличивать собственные объемы производства и быть конкурентоспособными на рынке, в крае потребление мяса и молока в крае все еще ниже медицинских норм на 1,4 и 6,9% соответственно. Алтайский край самообеспечивает себя только зерном и яйцами, благодаря чему наблюдается избыток в фактическом потреблении этих продуктов в сравнении с медицинскими

нормами. Потребление хлеба и хлебобулочных изделий и яиц превысило норму на 45,2 и 15,5% соответственно.

Неудовлетворительный уровень обеспеченности и низкий уровень потребления продуктов животноводства происходит в основном из-за низкой покупательной способности населения.

Покупательная способность денежных доходов населения края в 2014 г. по молоку и молокопродуктам была

ниже уровня 1991 г. на 7,7%, по хлебопродуктам и мясу – на 27,8% и 75,7% соответственно. Снижение покупательной способности происходило за счет более медленного роста средней заработной платы работников края в сравнении с ростом розничных цен на продукцию (зарплата в 2014 г. на 2,7 п.п. «отставала» от роста розничных цен), что, естественно, сказалось на потребительском спросе.

Таблица 2

**Покупательная способность денежных доходов населения в крае**

Показатели	Годы						
	1991	1995	1998	2002	2005	2010	2014
Покупательная способность денежных доходов населения, кг:							
молокопродукты	800	177	174	428	687	798	738
хлебопродукты	500	103	107	278	579	396	361
мясопродукты	74	24	25	42	73	10	18
Индекс заработной платы населения*	-	2,13	1,11	1,245	1,25	1,11	1,08
Индекс доходов населения*	2,0	2,6	1,06	1,381	1,38	1,05	1,07
Индекс потребительских цен*	3,5	2,4	1,84	1,131	1,09	1,08	1,11

\* индексы даны в разах к предыдущему году.

По экспертной оценке отдела по труду Администрации Алтайского края: численность населения с доходом ниже прожиточного минимума сократилась к 2014 г. и составила 17,0%, в то время как в 2010 г. за чертой бедности находилось 23,0% населения края. Реальные денежные доходы населения края с 1999 г. имеют тенденцию к увеличению: в среднем за период 1999-2014 гг. они вырастают ежегодно на 10-12%. Однако увеличение размера доходов вовсе не влечет за собой соответствующий рост потребления продовольствия (закон Энгеля); его следствием оказывается то, что вместо обычных продуктов питания начинают потреблять более изысканные, но объем потребления таких продуктов возрастает также непропорционально повышению дохода.

Таким образом, рост доходов населения меняет и структуру потребления: в 2014 г. увеличилось потребление мяса, молока, яиц и овощей, сокращается потребление картофеля. Потребление хлеба хотя и увеличивается, однако наблюдается существенное снижение темпов

увеличения: так, за период 1996-2005 гг. в сравнении с 1990 г. потребление увеличилось на 33%, а в 2014 г. – только на 6%.

Структурная перестройка в спросе на продовольствие предъявляет определенные требования к развитию и сочетанию тех или иных отраслей в аграрном производстве. С помощью маркетинговых исследований должно определяться, какие виды продукции и какого качества в конкретном районе пользуются наибольшим спросом на рынках. На основе таких исследований возможна некоторая корректировка структуры аграрного производства, т.е. уменьшение тех видов продукции, которая не пользуется спросом. С развитием рынка интересы потребителей наряду с природно-экономическими условиями становятся основным побудителем в определении специализации, структуры и объемов производства, ассортимента и качества вырабатываемой продукции.

Таким образом, особое внимание сельскохозяйственных товаропроизводителей в условиях рынка должно быть сосредоточено на поиске внутренних резервов увеличения объемов производст-

ва и снижения себестоимости (в первую очередь, за счет правильного установления оптимальной структуры аграрного производства), что невозможно без совершенствования внешних факторов (финансово-кредитной, налоговой и ценовой политики и др.)<sup>1,2,3</sup>. Нами обосновывается, что структурные изменения в сельском хозяйстве должны быть управляемыми, планируемыми. Только в этом случае будут созданы условия устойчивого развития отрасли на основе расширенного воспроизводства.

<sup>1</sup> Воробьев С.П., Воробьева В.В., Валецкая Т.И. Резервы повышения экономической эффективности специализации сельского хозяйства Алтайского края // Вестник алтайской науки. 2015. № 3, 4. С. 161-165.

<sup>2</sup> Шагайда Н.И., В.Я. Узун Продовольственная безопасность в России: мониторинг, тенденции и угрозы. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. С. 110.

<sup>3</sup> Семенова Т.И. Резервы повышения эффективности специализации аграрного производства // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2003. № 4. С. 159-160.

*Tatiana Ivanovna Valetskaya, senior lecturer of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

The article explains that structural changes in agriculture should be managed and planned. This is the only way to create the conditions for sustainable development of the industry on the basis of expanded reproduction.

**Keywords:** agriculture, specialization, economic efficiency, concentration of production, economies of scale, Altai Krai.







УДК 332

Александра Юрьевна Тарасова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

В статье рассматривается эволюция сценарного планирования, а также применение его в США, Европе. Наши исследования показывают, что в настоящее время большое число российских отраслевых организаций, предприятий недостаточно используют сценарное планирование при формировании стратегий развития. При этом наличие региональных планов развития отраслей АПК служит необходимым условием бюджетного финансирования.

**Ключевые слова:** сценарное планирование, сценарии, стратегическое развитие, региональная отрасль, АПК.

## СЦЕНАРНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

### SCENARIO PLANNING AS AN INSTRUMENT OF FORMING THE REGIONAL STRATEGIC DEVELOPMENT

Один из основных способов стратегического планирования, активно применяемого последние годы большинством западных компаний, является сценарное планирование.

Руководителям организаций в отрасли регионального АПК на данный момент требуются более совершенные инструменты, которые позволяли бы не только системно оценить перспективу во всем ее многообразии, но и принимать обоснованные, взвешенные решения.

Главная задача состоит теперь уже не только в том, чтобы экстраполировать прошлый опыт на будущее, а в том, чтобы составить несколько альтернативных непротиворечивых сценариев стратегического развития.

Именно эти возможности и предоставляет метод сценарного планирования (метод СП)<sup>1</sup>.

Впервые метод СП был использован в области военной стратегии более 60 лет назад.

В настоящее время сценарное планирование применяется на предприятиях промышленности в Европе и США.

Сценарное планирование – это методика планирования, которая применяется в ситуациях неопределенности бизнес-среды в будущем. Различаются традиционные подходы к стратегическому планированию и сценарное планирование, которые показаны в таблице 1.

Инструментарий сценарного планирования позволит дополнить программы регионального отраслевого развития вариантами будущего состояния отрасли и ее субъектов.

По мнению ряда авторов, сценарии развития необходимо рассматривать как аналитический метод изучения внешнего окружения, состоящего из множества системно связанных факторов и компонентов<sup>2</sup>. Такое применение сценарного планирования (как аналитического метода) позволит оценивать возможные варианты развития отрасли, возможности,

слабости субъектов отрасли, выявлять и воздействовать на процессы стратегического развития, происходящие при разработке и реализации региональных программ.

Сценарное планирование как метод начало свое развитие с исследований 1964 г., получило свое развитие в работе<sup>3</sup>. К концу XX в. стратегическое управление и сценарный подход сложились в методологию планирования, основанную на методах прогнозирования вариантов будущего развития, стратегического анализа, нормативного моделирования.

Таблица 1

Характеристика методов планирования

Сущностное содержание	Традиционный подход	Подход на основе выработки сценариев
Перспектива	Варианты развития равновероятны	Каждый сценарий-вариант имеет свою вероятность
Переменные величины	Количественные, не зависящие от мнений экспертов	Качественно-количественные, носящие зачастую субъективный характер
Связи	Статические, с устоявшейся структурой	Меняющиеся, возникновение новых или модифицированных связей
Объяснение	Экстраполяция	Будущее состояние рынков и отраслей определяет функции и структуры в текущий момент времени
Картина будущего	Экстраполируется и количественно определена	Многовариантная и плохо структурированная
Метод	Экономико-математическое моделирование	Системная методология, эвристические процедуры
Отношение к будущему	Адаптивность, инерционность	Креативность, инициатива, опережение



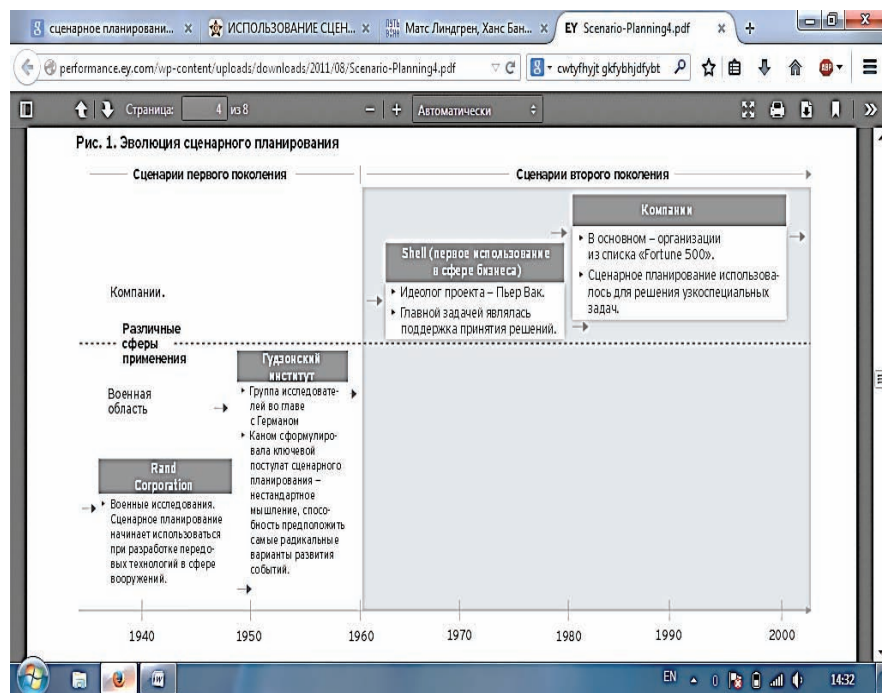


Рис. 1. Эволюция сценарного планирования

Американская компания «Леви-Страус» (Levi-Strauss) активно применяет инструмент сценарного планирования в своем бизнесе. Данная компания использует планирование сценариев как способ рассмотрения различных вариантов принимаемых решений. К числу рассматриваемых вопросов относятся такие ситуации, как исчерпание мировых запасов хлопка и как возможные последствия – дерегулирования в отрасли, производящей хлопчатобумажные ткани в США.

В национальной системе медицинского обслуживания Великобритании был проведен опыт использования сценариев для планирования перемен внутри системы, а также в качестве средства, способствующего обучению и выработке стратегического мышления («Хэмингфордские сценарии»).

В компании «Кроун» (KRONE) для переориентации своей линии продуктов воспользовались сценарным мышлением, когда на смену медному кабелю пришли другие виды телекоммуникационной связи.

Для того чтобы инициировать обсуждение сравнительных характеристик двух возможных направлений дальнейшего развития фармацевтической промышленности – средств диагностики или лекарств, выписываемых по рецепту врача компания «Глаксоу» (Glaxo) использовала сценарии.

Рис. 2. Применение сценарного планирования в компаниях США, Европы

Алгоритмизация процедур сценарного планирования начинается с проведения анализа внешнего окружения отрасли с помощью различных методик (SWOT, PEST), что обуславливает формирование набора сценариев, их анализ и отбор, после этого оцениваются вероятность реализации сценария и экономические последствия. Широко применяется аппарат математического моделирования, в частности имитационные модели. Разработка направлений стратегического развития отрасли, учитывая

ющих наиболее вероятный сценарий ее состояния, является трудоемким и сложным элементом системы стратегического планирования.

В соответствии с подходом, предложенным М. Портером в работе «The Five Competitive Forces that Shape Strategy», необходимо применять регулярный мониторинг внешней среды с целью выявления и идентификации опасных признаков, факторов негативных изменений в отрасли: падение спроса на продукцию, изменение покупательской способности населения, повышение цен на сырье

и комплектующие, инфляция, давление конкурентов и т.д.

Проведение такой работы представляется эффективным с использованием командных и экспертных методов принятия управленческих решений. Другие исследователи<sup>4</sup> рекомендуют начинать стратегический анализ с исследования внутренней среды отрасли, состояния субъектов, их экономического потенциала, после чего переходить к внешнему анализу, что позволит согласовать потенциал отрасли и параметры внешней среды.

В работе<sup>5</sup> предлагается следующая схема анализа:

1. Идентификация ключевых факторов влияния на отрасль с учетом времени их воздействия.
2. Анализ тренда отраслевого изменения для оценки волатильности параметров внешней среды.

Таким образом, на этапе стратегического анализа необходимо идентифицировать и оценить силу воздействия факторов внешней среды, формирующих сценарии.

Данный подход – один из немногих, включающих отраслевой анализ, а также стейкхолдеров и институциональную среду отрасли, что крайне важно в российских условиях с широко распространенными институциональными ловушками.

Применение метода эффективно при исследовании специфических рынков, достоверную информацию о функционировании которых невозможно получить из открытых источников.

Анализ микросреды отрасли и контактных аудиторий можно провести с помощью широко распространенной модели Портера<sup>6</sup>.

Этап анализа завершается разработкой системы отраслевых факторов, макро- и микроуровня, в значительной мере определяющих функционирование и развитие регионального рынка АПК.

Разработка сценариев.

В нашем исследовании сценарий – это описание наиболее реалистичных вариантов будущего, содержащее показатели, наиболее полно отражающие и обуславливающие региональное развитие отрасли.

Данный этап стратегического планирования является наиболее трудоемким и длительным, поскольку сценарии должны содержать показатели, наиболее полно отражающие и обуславливающие региональное развитие отрасли.





Порядок работы включает ряд этапов:

- 1) анализ и выбор переменных параметров;
- 2) «инжиниринг» сценариев;
- 3) комбинация переменных параметров и формирование сценариев.

Анализ и выбор переменных параметров основываются на результатах стратегического анализа факторов макро- и микросреды, а также значимых параметров, определяющих возможные сценарии. Стратегический анализ внешней среды призван определить наиболее значимые факторы, которые будут служить основой сценариев. Необходимым принципом является объективность выбора, что достигается применением независимых экспертиз сценариев и переменных, а также учет фактора времени.

На втором этапе проводится комплексный анализ переменных параметров с разработкой вариантов их реализации – альтернатив, задающих траекторию изменения переменных в пространстве и времени.

На третьем этапе устанавливаются зависимости ключевых параметров, их взаимовлияние и формируются варианты сценариев.

Инструментарий сценарного подхода к стратегическому планированию элиминирует в достаточной степени факторы неопределенности и субъективности выбора вариантов развития и долгосрочных целей, позволяет расширить возможные наборы направлений стратегического развития отрасли, позволяет максимально учесть потенциальные угрозы со стороны внешнего окружения как на макро-, так и микроуровне. Таким образом, это позволяет выстраивать программы развития, сбалансированные как по ресурсам, так и по альтернативам форм и стратегий.

Как представляется, сценарный подход может играть важную роль при подготовке региональных стратегий развития.

Наши исследования показывают, что российские предприятия и органы региональной власти начинают применять в той или иной степени инструментарий и методический аппарат стратегического планирования при разработке стратегий регионального развития отраслей и производств продукции АПК.

Использование сценарного планирования особенно актуально в российском АПК. Об этом свидетельствует ряд причин:

1. Долгосрочность инвестиций АПК, рассчитаны на 10-20 лет. Такие



Рис. 3. Алгоритм стратегического развития отрасли регионального АПК

проекты являются особенностью для региональной отрасли. Сценарный метод позволит существенно снизить риски, увидеть возможности и слабые стороны организаций в отрасли.

2. Агропромышленное производство в России существенно отстает в своем развитии от зарубежных конкурентов как по размеру поддержки, субсидий, так и по темпам освоения и внедрения новых технологий производства продукции, современных методов и инструментов управления и планирования.

Анализ показывает, что в настоящее время большое число российских отраслевых организаций, предприятий недостаточно используют сценарное планирование при формировании стратегий развития. При этом наличие региональных планов развития отраслей АПК служит необходимым условием бюджетного финансирования. Стратегический анализ документов развития региональной отрасли показал недостаточную проработанность возможных ва-

риантов развития с учетом внешних угроз или возможностей. Стратегический анализ проводится поверхностно: в нем нет выработки стратегических альтернатив, сценариев развития отрасли, а только перечислены «силы», «слабости», «возможности» и «угрозы».

Использование методов стратегического планирования позволит находить новые направления развития, быть более гибкими и адаптивными по отношению к внешней среде.

Наше исследование показало, что острота накопившихся отраслевых проблем требует новых управленческих методов и инструментов. Представляется недостаточным использование традиционного методического аппарата в процедурах разработки программ стратегического развития региональной отрасли.

Использование методов стратегического планирования позволит находить новые направления развития, быть более гибкими и адаптивными по отношению к внешней среде.





Стратегическое развитие регионального АПК представляет собой, по мнению автора, процесс выбора стратегических ориентиров и приоритетных направлений устойчивого развития региональной отрасли в рамках сценарного подхода, обеспечивающих повышение конкурентоспособности продукции на основе ее глубокой переработки в условиях изменения внешней среды<sup>7,8,9,10</sup>.

Стратегическое развитие региональной отрасли должно предусматривать определение возможных сценариев изменения внешнего окружения, позволяющих анализировать и планировать нестандартные ситуации, оценивать, как можно и как нужно воздействовать на процессы, приводящие к допустимым и/или недопустимым для отрасли исходам.

Нами предлагается дополнить существующие подходы инструментарием сценарного планирования и нормативным моделированием, что позволит системно решать проблемы регионального развития с учетом их предупреждения. Разработанная система стратегического планирования позволяет решать задачи по формированию четкого образа, сценария состояния отрасли региона и может быть реализована посредством алгоритма стратегического развития региональной отрасли.

Представленные этапы могут стать основой стратегического развития отрасли регионального АПК.

При этом основными императивами стратегического развития отрасли регионального АПК являются использование сценарного планирования в программах стратегического развития отрасли и ее государственного регулирования, модернизация производства для глубокой переработки продукции АПК, развитие рекреационного туризма на базе предприятий и организаций региональной отрасли АПК, расширение рынков сбыта продукции.

Такой методический аппарат позволит экспертам, органам власти, субъектам отрасли взаимодействовать по проблемам развития региональной отрасли АПК, модифицировать и формализовать свои суждения, в результате объединить частные оценки в глобальный приоритет и цель стратегического развития. Инструментом, позволяющим реализовать такой методический подход, является метод анализа иерархий.

При формировании стратегии развития региональной отрасли следует опре-

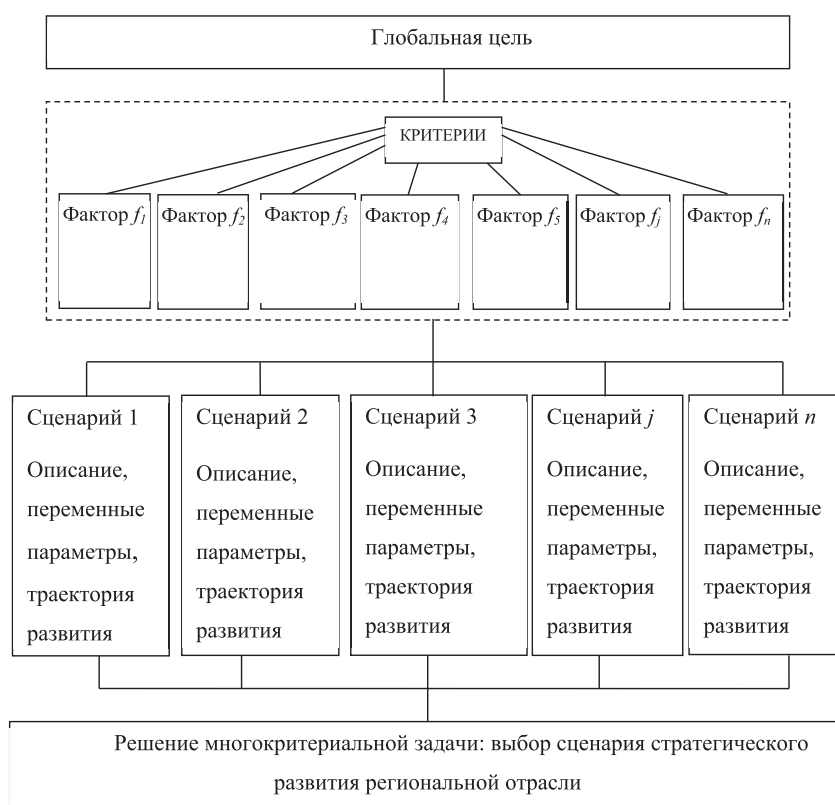


Рис. 4. Постановка задачи формального выбора сценария развития региональной отрасли

делить наиболее вероятный сценарий изменения внешнего макро- и микроокружения на длительный период.

При этом мы предлагаем использовать метод анализа иерархий.

Далее производится попарное сравнение выбранных вариантов сценариев по критериям, определяемым экспертами отрасли, с использованием следующей шкалы (табл. 2).

С помощью группы матриц парных сравнений формируются локальные приоритеты. Полученное множество векторов затем нормализуется, получая тем самым вектор приоритетов

$$R = \sum_{i=1}^n R_i$$

В соответствии с алгоритмом МАИ оптимальным считается сценарий, получивший наибольший ранг<sup>11</sup>.

Выбранный сценарий будет служить базой нормативной модели будущего состояния региональной отрасли в рамках поэтапной стратегии ее развития.

На следующем этапе предлагаемого нами методического подхода необходимо разработать нормативную модель развития отрасли, содержащую целевые индикаторы.

Таким образом, для дальнейшего развития региональной отрасли в качестве

обязательного этапа нужно предусматривать определение возможных сценариев изменения внешнего окружения. Однако их разработка усложняется высокой неопределенностью, являющейся следствием объективной нехватки информации о направленности и динамике развития ключевых факторов внешней среды. При ограниченных ресурсах и институциональных возможностях отрасли для намеренной трансформации своего окружения посредством силового воздействия как можно более точное предугадывание будущего и своевременная подготовка к нему являются важной частью стратегического планирования.

<sup>1</sup> Рингланд Д. Сценарное планирование для разработки бизнес-стратегии. 2-е изд. М.: Диалектика, 2008.

<sup>2</sup> Michael E. Porter «The Five Competitive Forces that Shape Strategy», Harvard Business Review, January, 2008. P. 86.

<sup>3</sup> Саати Т.Л. Принятие решений при зависимостях и обратных связях: аналитические сети. М.: Изд-во ЛКИ, 2008. 360 с.

<sup>4</sup> Eisenmann T., Parker G., Van Alstyne M. 2006. Strategies for two-sided markets. Harvard Business Review 84 (10): 92-101

<sup>5</sup> Лаева Т.В. Сценарный анализ как основа стратегического планирования в организации // Менеджмент в России и за рубежом. 2006. № 2. [Электронный ресурс] URL:





Таблица 2

Шкала парных сравнений в МАИ

Степень значимости	Определение	Объяснение
1.	Равная значимость	Объекты не имеют преимуществ друг перед другом
2.	Заметное преимущество одного объекта перед другим (слабое преимущество)	Объекты не имеют преимуществ друг перед другом
3.	Существенное преимущество	Имеются надежные данные для того, чтобы утверждать о предпочтительности одного объекта перед другим
4.	Значительное (очень сильное) преимущество	Убедительное преимущество одного объекта перед другим
5.	Абсолютное преимущество	Данные о предпочтительности одного объекта перед другим в высшей степени убедительны
6.	Промежуточные значения	Компромиссные оценки
7.	Если объекту $i$ при сравнении с объектом $j$ приписывается одно из определенных выше чисел, то объекту $j$ при сравнении с объектом $i$ приписывается обратное значение	$a_{ji} = \frac{1}{a_{ij}}$

Таблица 3

Нормативная модель развития региональной отрасли

Целевая характеристика	Показатели ресурсов	Нормативное значение (желаемое, по аналогии и т.п.)
Увеличить показатель $P_1$	Величина активов	На 10%
	Прибыль	На 5% от выручки
	Объем продаж	На 30%
Уменьшить показатель $P_2$	Загрязнения	3-7% от объема продаж
	Налоги	Не более 20%, получение льгот, отсрочек
	Кредиторская задолженность	Не более 10%
Увеличить отдачу от $P_1$	Производительность	Увеличение уровня эффективности использования производственных основных фондов на 5%
Показатели рынка		
Увеличить $P_1$	Доля рынка в процентах (внешний/внутренний)	До 10% и более
Повысить $P_2$	Клиенты региональные	....
	Клиенты зарубежные	10- 90% общего количества
Показатели бизнес-процессов		
Увеличить отдачу от $B_1$	Микросреда, контактные аудитории	....
Увеличить $B_2$	Продукция	Аналоги ведущих отраслей, модернизация
Повысить $B_3$	Системы качества	Стандарты ISO
Уменьшить $B_4$	Износ, выработка	$\leq 1$
Увеличить эффективность $B_5$	Капитал	Соотношение не менее 60%

<http://www.mevriz.ru/articles/2006/2/4217.html>

<sup>6</sup> Аакер Д. Стратегическое рыночное управление: пер. с англ. / под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб.: Питер, 2002. 544 с.

<sup>7</sup> Боговиз В., Тарасова А.Ю. Прикладные исследования стратегического развития отрасли агропромышленного комплекса // Экономика. Профессия. Бизнес. 2015. № 2. С. 86-93.

<sup>8</sup> Межов С.И., Черных А.А., Тарасова А.Ю. Прикладные исследования стратегического развития пантового оленеводства // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2016. № 3. С. 154-160.

<sup>9</sup> Строительева Е.В., Тарасова А.Ю. Стратегическое планирование : учебное пособие для магистров для студентов всех форм обучения по направлению подготовки 38.04.02

Менеджмент (уровень магистратуры). Барнаул, 2015.

<sup>10</sup> Тарасова А.Ю. Стратегическое планирование региональной отрасли // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2014. № 6. С. 52-57.

<sup>11</sup> Межов С.И., Гец А.А. Сценарное планирование развития стратегического потенциала корпорации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2015. № 2 (40). С. 100-104.

*Aleksandra Yurjevna Tarasova, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences*

The article considers evolution of scenario planning, and also its application in the USA and Europe. Our research shows that now a large number of the Russian regional industries and enterprises use scenario planning insufficiently when forming development strategies. While availability of regional plans of development of industries of the agro-industrial complex serves as a necessary condition for budgetary financing.

**Keywords:** scenario planning, scenarios, strategic development, regional industry, agro-industrial complex.





УДК 330.332

Александр Леонидович Краснослабодцев, директор КГБУ «Алтайский бизнес-инкубатор» (Барнаул, Россия)

В статье обозначены основные этапы развития КГБУ «Алтайский бизнес-инкубатор», дана характеристика основных проектов, реализуемых в данной организации.

**Ключевые слова:** Алтайский бизнес-инкубатор, предпринимательство, инфраструктура развития, бизнес-инкубатор, Алтайский край.

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ БИЗНЕС-ИНКУБАТОР КАК ИНТЕГРАТОР ПРОЦЕССОВ ПОДДЕРЖКИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

## REGIONAL BUSINESS INCUBATOR AS AN INTEGRATOR OF BUSINESS SUPPORT PROCESSES

Алтайский бизнес-инкубатор – не только катализатор процесса выращивания малых компаний, но и среда для постоянного развития и роста самих предпринимателей. Успех резидентов Алтайского бизнес-инкубатора – это консолидация (объединение) бизнеса и власти, частного предпринимательства и государства для создания здоровой экономической ситуации и финансовой стабильности в регионе.

Прежде всего, хочется отметить, что бизнес-инкубаторы давно уже перестали быть субъектами инфраструктуры. Скорее, это уже объект поддержки структурных преобразований в экономике. Инкубатор встроен в систему микроклимата и поддержки предпринимательства настолько плотно, что отделить его от всей этой системы нельзя. Алтайский бизнес-инкубатор – проект, еще более интеграционный, потому что он объединяет в себе на сегодняшний день три направления:

- Алтайский бизнес-инкубатор;
- Центр поддержки предпринимательства;
- Региональный экспортный центр.

Направление бизнес-инкубирования максимально вовлечено в де-

ятельность резидентов. В краевой столице бизнес-инкубатор впервые открыл свои двери для резидентов в 2007 г. На сегодняшний день – это 21 офисное помещение, три конференц-зала, комната для деловых переговоров, 84 рабочих места для сотрудников резидентов.

Основная задача Алтайского бизнес-инкубатора – помощь начинающим предпринимателям в реализации их бизнес-проектов. В распоряжении резидентов не только материальная база, но и возможность получения множества информационных, консультационных, секретарских, бухгалтерских, юридических, образовательных и консалтинговых услуг. Каждый резидент может получить комплексное сопровождение своего проекта в течение 3 лет – таков срок пребывания компаний-резидентов в бизнес-инкубаторе.

Бизнес-инкубатор – это своего рода СТАРТ для молодых компаний. Из числа малых предприятий, самостоятельно начинающих функционировать в условиях конкурентного рынка, выживает только 14-30%, в то время как в бизнес-инкубаторах – 50-70%. В нашем инкубаторе этот показатель достигает 82%. Это говорит о том, что инкубатор выступает

определенным гарантом успешного развития малого предприятия.

Стать полноправным резидентом Алтайского бизнес-инкубатора и получить в аренду офис возможно только по итогам конкурсного отбора, предоставив на суд конкурсной комиссии свой бизнес-проект. Но есть и определенные ограничения. В конкурсе не могут принимать участие субъекты малого предпринимательства, осуществляющие деятельность в сфере финансовых, страховых, нотариальных, медицинских, риэлтерских услуг, в сфере розничной/оптовой торговли, общественного питания, строительства, игорного бизнеса, производства подакцизных товаров, ведущих добычу и реализацию полезных ископаемых. На данный момент около 40% проектов, прошедших инкубирование в Алтайском бизнес-инкубаторе – производственные, и этим он отличается от других классических инкубаторов, где основную долю занимают ИТ-компании.

На каждом этапе «инкубирования» с начинающей компанией работает менеджер проекта, который анализирует бизнес-план, определяя его сильные и слабые стороны, оценивает маркетинговую, финансовую стратегии, определяет кадровый по-





тенциал, оказывает административную и консультационную помощь.

Попадая в бизнес-инкубатор, начинающий предприниматель попадает в бизнес-среду, где в одном и том же месте он может встретить поставщика, клиента или выгодного партнера для своего бизнеса. Бизнес-инкубаторы – это площадки для деловых мероприятий регионального, всероссийского, международного уровня. Каждый резидент может стать их участником, получить актуальную информацию и ответы профессионалов на интересующие вопросы.

Большое внимание в своей работе Алтайский бизнес-инкубатор уделяет образовательным мероприятиям для резидентов, направленным на личностное развитие самого предпринимателя и, как следствие, на развитие его бизнеса.

Важно, что такой же проект по бизнес-инкубированию был создан в г. Бийске, который стал самостоятельным бюджетным муниципальным учреждением. По сути это такой startup внутри по теме инкубирования. Запустив данный филиал, продолжается взаимодействие с ним как с равноправным партнером. Менеджеры постоянно общаются, обмениваются опытом.

Кроме того, в рамках инкубирования запущено соглашение по взаимодействию всех инкубаторов региона в форме союза. В ближайшей перспективе – запуск бизнес-инкубатора в г. Рубцовске, а также регионального технопарка.

Как центр поддержки предпринимательства инкубатор представлен через систему информационно-консультационных центров в каждом муниципалитете края. Вообще надо сказать, что развитие проекта проходило достаточно неравномерно, но удалось выстроить разветвленную сеть с самым широким охватом муниципалитетов в России. В регионе действует система из 69 информационно-консуль-

тационных центров в каждом муниципалитете Алтайского края<sup>1</sup>.

Региональный экспортный центр – направление, которое связано с поддержкой экспортной тематики, что также актуально на сегодняшний день в связи с вступлением в ВТО, активностью различных стран при взаимодействии с нашими алтайскими предпринимателями. Проект призван поддерживать любую экспортную инициативу наших предпринимателей.

Любое начинание можно оценивать как проект, но в данном случае фронт-офис – это скорее форма оказания услуг, она более удобна для предпринимателя, потому что позволяет по принципу «одного окна» получить консультацию от различных специалистов в одном месте. Для реализации этого формата оказания услуг было сделано очень много: от обеспечения материальной составляющей до перестраивания бизнес-процессов. Это было реализовано, и сейчас приходит положительная обратная связь от предпринимателей, которые уже воспользовались услугами в формате фронт-офиса. По имеющейся информации, такая форма получения консультаций предпринимателям нравится больше.

Новые направления взаимодействия создаются и развиваются с целью решить какую-то насущную задачу. Каждый проект сам по себе самостоятелен. Например, бизнес-площадка «Успех». Задача этого проекта была и остается в том, чтобы дать комплексную консалтинговую поддержку какому-то из проектов. Это могут быть и проекты резидентов, и проекты других предпринимателей, которым также в форме перекрестного допроса экспертов отрасли приходится защищать свой проект, рассказывать о его особенностях и только после этого получать обратную связь от консультантов и специалистов,

которые разбираются в каждом узком вопросе.

Еще один проект, основу которого составляют инвестиционные питч-сессии STARTUPWEEKEND, но формат подачи исключительно учитывает региональную специфику. На площадке работают не только профессиональные частные инвесторы, бизнес-ангелы и представители венчурных фондов, но и представители инфраструктуры поддержки (фонд микрозаймов и гарантийный фонд, профильные ведомства, объекты инфраструктуры). Состоялся уже 10-й STARTUPWEEKEND в формате региональной инвестиционной сессии. Все участники получают от бизнес-тренеров обратную связь очень высокого класса: по венчурной тематике, по инвестированию, по защите интеллектуальных прав, по сбору команды для проекта. На данный момент STARTUPWEEKEND и то, что из него сейчас выросло – это инвестиционная площадка, которая призвана, прежде всего, дать доступ к финансовым ресурсам предпринимателей.

«Забег на миллион» – это популяризационное бизнес-шоу, которое Алтайский бизнес-инкубатор сделал совместно с медиахолдингом «Прожектор», и задача, которую наше учреждение ставило перед собой как соорганизатор – это популяризация предпринимательской деятельности. Необходимо максимально большому количеству людей рассказать о том, какие трудовые будни ожидают предпринимателя, если он стал на эту стезю. Как предпринимателю выбираться из различных сложностей, как ему взаимодействовать с консультантами, кто ему может помочь на этом пути. Кроме того, это все было сделано в форме игры, максимально интерактивно для того, чтобы вовлечь большее количество аудитории.

В некотором роде бизнес-инкубатор выступает в роли конвейера





проектов, и сейчас выстраивается работа с нашими резидентами по принципу управления проектами, это когда менеджер инкубатора становится управляющим портфелем проектов. За одним менеджером, как правило, закреплено несколько проектов, и в данном случае менеджер инкубатора помогает выстраивать работу над проектом системно. У предпринимателя не всегда есть возможность и навыки для такого системного подхода к своему бизнесу. Правила работы начинающего предпринимателя сводятся к «затыканию дыр» и «тушению пожаров», а также к большому перенапряжению. Во всем мире система и подходы к управлению startup-проектами разные, и Алтайский бизнес-инкубатор предлагает в рамках работы с менеджерами воспользоваться такими методиками и получить помощника в лице менеджера, который систематизирует эту работу, делает ее «более системной» и помогает предпринимателям выстроить работу над проектом с заданными параметрами, чтобы он получил какой-то результат.

Для того чтобы появился институт бизнес-продюсера, у нас еще многого не хватает. Потому что продюсеры – это серийные предприниматели, они рискуют своими деньгами, а менеджеры, естественно, рискуют деньгами резидента не могут ни по сути, ни по моральным параметрам, даже если возникает высокая степень доверия между предпринимателем и менеджером. Скорее, это переход от этапа помощи и поддержки к моменту сотрудничества. Быстро этот процесс не проходит, существует задача наполнения этой работы методическими составляющими для того,

чтобы конвейер проектов двигался по определенному направлению, чтобы бизнесмен двигался по определенному алгоритму и достигал результата. Но, безусловно, менеджеры бизнес-инкубатора за предпринимателя работать не должны, это неправильно. Менеджер инкубатора – помощник, но не сотрудник резидента. Для того чтобы такой проект начал развиваться, нужно привлекать крупный бизнес, вернее развивать с ним партнерские отношения.

Учреждение ориентировано на предпринимателей из Алтайского края. Возникновение потребности создания института внешних резидентов сложилось в связи с тем, что, во-первых, бизнес-инкубатор ограничен по имеющейся инфраструктуре и он не сможет предоставить доступ к офисному пространству бесконечному количеству предпринимателей. Количество резидентов ограничено физической площадью учреждения. Увеличивающийся конкурс на одно место позволяет сделать выводы о том, что бизнес-инкубатор востребован, но не может удовлетворить всех желающих. Для тех, кому нужны не только офис, стол, стул, компьютер и доступ в Интернет, но есть еще и потребность в системном сопровождении проектов и доступе к какой-то информации, решили ввести институт «внешнего резидента». Резидент физически не находится в инкубаторе, а по сути является «заочным резидентом». То есть он «заочно» участвует в большинстве мероприятий, которые проходят в бизнес-инкубаторе, также имеет доступ к консалтингу и к сопровождению. Пришло время для подобного инструмента во взаимодействии с предпринимателя-

ми, поскольку повысился конкурс и были высказаны пожелания о том, что многие хотели бы получать поддержку на сопровождение проекта.

На каждом из вышеперечисленных направлений есть свой руководитель. Задача руководителя такой управляющей компании – стратегическая. По согласованию, направление развития каждого проекта курирует кто-то из менеджеров инкубатора и добивается максимальных результатов – именно тот, кто сфокусирован на каком-то направлении и знает о нем все. Руководитель управляющей компании с таким количеством направлений объективно не может заниматься всеми направлениями и поэтому максимально должен делегировать полномочия. Должен быть достаточно квалифицированный персонал, который способен развивать и поддерживать направления, проекты, и это увеличивает мотивы у сотрудников.

Взращивание, сопровождение до стадии эффективного бизнеса – это самый интересный, живой момент, потому что дальше – это уже технология. Если человек получил определенные навыки, для него не составит труда спланировать свой бизнес, расширить его в других регионах либо сделать франшизу, создав целую сеть своих представительств. С этим проблем обычно не возникает. А вот самый сложный – это стартовый этап, он наиболее драматичный, но и самый интересный.

<sup>1</sup> Краснослабодцев А.Л. Роль объектов инфраструктуры в развитии малого и среднего бизнеса (на примере Алтайского края) // Актуальные вопросы совершенствования системы государственного и муниципального управления в России на современном этапе: материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. И.А. Панарина. Барнаул: АЗБУКА, 2016. С. 224-229.

*Alexander Leonidovich Krasnoslabodtsev, Director of the Regional State Budget – funded Institution «Altai Business Incubator» (Barnaul, Russia)*

The article outlines the key stages in the development of the Regional State Budget – funded Institution «Altai Business Incubator», the characteristics of the main projects carried out in the organization are given.

**Keywords:** Altai business incubator, entrepreneurship, infrastructure development, business incubator, Altai Krai.







УДК 657

Ирина Владимировна Куликова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

**В статье рассмотрены особенности функционирования учетно-аналитической системы хозяйствующего субъекта с точки зрения обеспечения его экономической безопасности. Выделены и дополнены угрозы экономической безопасности экзогенного и эндогенного характера. Определены место и роль основных составляющих учетно-аналитической системы для обеспечения экономической безопасности.**

**Ключевые слова:** экономическая безопасность, хозяйственный учет, статистический учет, бухгалтерский учет, финансовый учет, налоговый учет, аудит, экономический анализ, учетно-аналитическая система, внутренние угрозы, внешние угрозы.

## УЧЕТНО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ХОЗЯЙСТВУЮЩЕГО СУБЪЕКТА

### ACCOUNTING AND ANALYTICAL SYSTEM AS A FACTOR IN ENSURING THE ECONOMIC SECURITY OF AN ECONOMIC ENTITY

В условиях глобализации и интеграции экономик различных стран, расширения границ экономического сотрудничества с другими государствами остро встают вопросы обеспечения как экономической безопасности страны в целом, так и отдельных субъектов хозяйствования. Системы экономической безопасности, функционирующие на современных российских предприятиях, ориентированы в большей степени на защиту конфиденциальных сведений, то есть на информационную безопасность, а также на организацию контрольной деятельности за сохранностью имущества, при этом экономической составляющей уделяется недостаточное внимание. Для достижения эффективного управления ресурсами, направленного на достижение устойчивого экономического развития субъекта хозяйствования, возникает необходимость в разработке комплексной системы диагностики надежности и прогнозирования эко-

номической безопасности предприятия, основанной на использовании информации учетно-аналитической системы.

На законодательном уровне потребность обеспечения безопасности затрагивается в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. «О безопасности», где описаны основные принципы, правовая основа, координация деятельности субъектов, полномочия соответствующих органов, однако закон рассматривает безопасность как общую категорию, безотносительно экономики<sup>1</sup>.

Проблемам обеспечения надежного и безопасного функционирования посвящены многие публикации и исследования: Т.Ф. Алиева, С.И. Абрамова, А.А. Баранникова, А.В. Болотина, С.М. Галузиной, Л.В. Гнилицкой, И.А. Дымовой, В.В. Карасева, М.В. Львовой, О.В. Молчановой, И.С. Степанова и многих других. Тем не менее в настоящее время остаются недостаточно проработан-

ными вопросы содержания учетно-аналитической системы, способной генерировать информационные потоки, позволяющие своевременно устранять негативное влияние внутренних и внешних угроз экономической безопасности с целью увеличения конкурентных преимуществ организации.

Большинство экономистов сходятся во мнении, что основными целями обеспечения экономической безопасности в субъектах хозяйствования являются<sup>2</sup>:

- высокая финансовая эффективность работы организации, финансовая устойчивость и независимость;
- высококачественное производство продукции (выполнения работ, оказания услуг);
- высокая конкурентоспособность;
- высокая эффективность управления бизнес-процессами, оптимальность и эффективность его организационной структуры;





– высокий уровень квалификации персонала и его интеллектуального потенциала, эффективность НИ-ОКР;

– высокий уровень экологичности работы организации;

– качественная правовая защищенность всех аспектов деятельности;

– защита информационной среды хозяйствующего субъекта, коммерческой тайны и достижение высокого информационного уровня обеспечения работы всех ее служб;

– достижение безопасности персонала организации, ее капитала, имущества и финансовых интересов.

Угроза экономической безопасности организации – фактор, создающий препятствия на пути реализации экономических интересов хозяйствующего субъекта<sup>3</sup>.

Выделяют эндогенные, порождаемые внутренней средой хозяйствующего субъекта, и экзогенные угрозы, обусловленные внешней средой, на которые повлиять руководству предприятия не представляется возможным.

К внутренним угрозам можно отнести следующие: низкий профессиональный уровень руководителей; нарушение трудовой дисциплины; превышение должностных полномочий; выбор надежных контрагентов; отток высококвалифицированных кадров; низкая компетентность кадров; нарушение режима сохранения коммерческой тайны; чрезвычайные ситуации; перебои в энерго-, водо- и теплоснабжении; выход из строя компьютерной техники; существенные упущения в тактическом и стратегическом планировании<sup>4</sup>. Также, по нашему мнению, сюда следует добавить отсутствие налогового планирования и эффективной системы внутреннего контроля и высокую закредитованность субъектов хозяйствования.

Внешние угрозы – это: политическая конъюнктура; частые изменения законодательства; макроэкономические потрясения (экономические кризисы, инфляция, потеря рынков

сырья и материалов, а также сбыта, неустойчивость валютных курсов); противоправные действия криминальных структур; использование недобросовестной конкуренции; заражение компьютерных систем хозяйствующего субъекта различного рода вирусами; противозаконные финансовые операции; чрезвычайные ситуации; платежеспособность покупателей и др.

Устранение обозначенных угроз возможно только при наличии отлаженно функционирующей учетно-аналитической системы, которая обеспечивает надежной и своевременной информацией управленческий аппарат. Релевантная информация позволяет менеджерами высшего звена оперативно контролировать основные бизнес-процессы в целях достижения более высоких результатов развития организации, обеспечивая тем самым экономическую безопасность хозяйствующего субъекта.

Основными составляющими таковой учетно-аналитической системы, на наш взгляд, являются: хозяйственный учет, включающий статистический, оперативный, бухгалтерский финансовый и бухгалтерский управленческий учет; налоговый учет и финансово-экономический анализ, а также аудит.

Статистическая информационная система, обеспечивающая общественность, правительство, министерства сведениями об экономической и социальной ситуациях, является неотъемлемой частью информационной системы государства. В связи с этим необходимо проводить дальнейшие исследования, направленные на развитие статистического анализа надежности функционирования хозяйствующих субъектов различных отраслей, с целью прогнозирования экономической безопасности региона и государства в целом.

Следует согласиться с мнением Т.Ф. Алиева, что в контексте обозначенной проблемы требуется изучение и развитие существующей мето-

дики организации статистического учета на предприятии в части методологии сбора, группировки и обработки статистической информации об основных показателях деятельности для последующего представления ее пользователям в требуемом разрезе<sup>5</sup>.

Общеизвестно, что основной информационной базой для формирования форм федерального статистического наблюдения служит система бухгалтерского учета. Однако статистический учет может осуществляться не только по данным бухгалтерского, но и оперативного, налогового учета, а также как самостоятельная система наблюдения за совокупностью изучаемых объектов.

Исходя из вышеизложенного, можно определить *статистический учет* как непрерывно функционирующую систему сбора, регистрации и обработки информации о деятельности организации, позволяющую осуществлять количественную и качественную оценку массовых социальных, демографических и экономических явлений общественной жизни, происходящих в ней процессов, в частности в сфере материального производства в целях обеспечения экономической безопасности государства.

Определяя место оперативного учета в системе обеспечения экономической безопасности хозяйствующего субъекта, следует выделить следующие его особенности:

– оперативная фиксация и анализ фактов хозяйственной жизни обеспечивают своевременное парирование внутренних и внешних угроз экономической безопасности хозяйствующего субъекта;

– использование при регистрации фактов хозяйственной жизни стоимостных оценок, натурально-вещественной формы и трудовых единиц измерения, повышает качество и аналитичность информации оперативного учета;

– отсутствие определенных требований к оформлению документов и отчетных форм в оперативном





учете, несомненно, снижает трудовые и временные затраты на формирование и предоставление отчетных данных.

Таким образом, *оперативный учет* – это система текущего наблюдения, измерения, регистрации фактов хозяйственной жизни с целью оперативного на них воздействия, обеспечивающая более эффективное использование ресурсов и устранение рисков хозяйствования.

Вместе с тем использование приблизительных оценок, отсутствие требования к обязательному документальному оформлению отчетных сведений приводит к необходимости использования обоснованных подходов к оцениванию их достоверности специалистами по экономической безопасности.

В отличие от оперативного бухгалтерский учет (финансовый и управленческий) аккумулирует разноплановую информацию, удовлетворяющую интересы как внутренних (собственники, персонал) пользователей, так и внешних (поставщики и покупатели, кредиторы, потенциальные инвесторы, налоговые органы и т.п.). Кроме того, не менее важную роль здесь играют и отчетные данные как источник достоверной и объективной информации о финансово-хозяйственном положении предприятия с целью определения его кредитоспособности, надежности как контрагента, конкурентоспособности, перспективах развития и т.п.

По мнению А.Е. Шевелева, «построение рыночной экономики привело к изменению роли бухгалтерского учета в общественной жизни. В результате бухгалтерская информация стала влиять на информационную и экономическую безопасность как самого предприятия, так и пользователей его информации в масштабах всего общества»<sup>6</sup>.

Таким образом, уровень экономической безопасности хозяйствующего субъекта зависит от полноты, обоснованности и достоверности экономической информации, гене-

рируемой в системе бухгалтерского учета.

Экономисты Л.В. Гнилицкая и Е.П. Дацко в контексте понимания бухгалтерского учета как информационной системы, определяют основные функции, выполняемые им при обеспечении потребностей экономической безопасности<sup>7</sup>:

- постоянное сплошное наблюдение за фактами хозяйственной жизни, происходящими на предприятии путем фиксации их в первичных учетных документах;
- организация контроля законности ведения уставной деятельности хозяйствующим субъектом;
- формирование информационной базы для планирования мероприятий по обеспечению экономической безопасности и контроля их осуществления;
- передача всем заинтересованным группам пользователей качественной информации об экономических процессах, финансовом состоянии и состоянии активов субъекта хозяйствования.

Тем не менее использование данных бухгалтерского учета для достижения экономической безопасности носит несколько ограниченный характер в силу ряда обстоятельств:

- сведения, отраженные в годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности, носят открытый характер, набор показателей и формы регламентированы законодательством, т.е. в основном направлены на удовлетворение интересов внешних пользователей;
- информация, получаемая по данным бухгалтерского (финансового) учета, носит ретроспективный характер, т.е. воздействовать на произошедшие события уже не представляется возможным;
- организация системы управленческого учета требует дополнительных затрат при необязательности ведения;
- внедрение управленческого учета связано с необходимостью привлечения высококвалифицированного персонала;

– специальное программное обеспечение повышает эффективность работы бухгалтерских систем через оперативный доступ к ней внутренних пользователей, но при этом значительно повышается риск утечки экономической информации, в частности, через телекоммуникационные каналы связи;

– в основу формирования показателей финансовой отчетности положена финансовая концепция сохранения капитала, ориентированная на показатель прибыли. Вместе с тем с целью обеспечения экономической безопасности более целесообразной является информация о стоимости предприятия и влиянии рисков на стоимость его активов, которая базируется на физической концепции сохранения капитала.

Налоговый учет согласно законодательству Российской Федерации (гл. 25 НК РФ) наряду с финансовым является обязательным к ведению хозяйствующими субъектами – плательщиками налога на прибыль. Наиболее значимыми особенностями налогового учета с позиции влияния на экономическую безопасность организации являются: точность оценок и своевременность отражения информации о доходах и расходах, формирующих налогооблагаемую базу; ответственность за качество агрегируемой в налоговых регистрах информации (налоговая, административная, уголовная), законодательное обеспечение легитимности налоговых отчислений.

Налоговый учет не просто отображает деятельность организации, но и определенным образом воздействует на нее, поскольку она должна строго соответствовать налоговому законодательству. Организация эффективного налогового учета (разработка графика документооборота, своевременное и точное заполнение первичных документов) позволит управлять задолженностью перед бюджетом по налогам и сборам, а также снизит налоговые риски и вероятность наступления нежелательных финансовых последствий.





Взаимосвязь финансового, управленческого и налогового учета проявляется в следующем<sup>8</sup>:

– детализация, пояснения, дополнительные расчеты, отраженные в бухгалтерской (финансовой) отчетности, являются функцией управленческого учета;

– соблюдение требований и правил бизнеса – функция налогового учета;

– для правильности соблюдения всех установленных государством и традициями бизнеса правил необходимы внутренний или внешний контроль деятельности субъекта хозяйствования, а это является функцией аудита.

Таким образом, учетно-аналитическое обеспечение экономической безопасности тесно связано с вопросами совершенствования бухгалтерского, налогового учета, внутреннего контроля и аудита.

Для обеспечения экономической безопасности предприятия важное значение приобретает аналитическая информация, формируемая в процессе обработки учетных данных. Пользователь, занимающийся анализом финансово-хозяйственной деятельности предприятия по данным бухгалтерской (финансовой) и управленческой отчетности, должен не только владеть соответствующими методиками, но и ориентироваться в статьях, знать содержание отдельных экономических категорий и показателей, их раскрывающих, делать выводы и рекомендации с последующим принятием эффективных управленческих решений.

В настоящее время анализ в рамках функционирования системы экономической безопасности осуществляется по двум направлениям: управленческий (оперативный и стратегический) и финансовый

анализ. Кроме того, анализ может иметь ретроспективный, или исторический характер и перспективный, т.е. позволяющий давать прогнозные оценки различным вариантам развития событий и условий хозяйствования.

Основные направления безопасности, определяемые в рамках проведения ретроспективного и перспективного анализа:

– оценка финансового состояния и диагностика вероятности банкротства;

– оценка конкурентоспособности хозяйствующего субъекта и выявление «узких мест» в его деятельности;

– определение надежности контрагентов хозяйствующего субъекта;

– выявление факторов риска, влияющих на прибыль.

Однако несмотря на все разнообразие направлений экономического анализа, в основном аналитиками используется так называемый «коэффициентный анализ», основанный на оценке соотношений определенных частей бухгалтерского баланса. Ввиду ограниченности информации, содержащейся в формах годовой (бухгалтерской) отчетности, такой анализ характеризуется значительным количеством неточностей при изучении финансового состояния организаций и подвергается обоснованной критике со стороны многих экономистов.

Таким образом, экономическая безопасность хозяйствующего субъекта, его независимость, предотвращение перехода в зону критического риска могут быть достигнуты при следующих условиях: определены важнейшие стратегические направления обеспечения безопасности бизнеса, выстроена четкая логическая схема своевременного вы-

явления и устранения возможных опасностей и угроз, уменьшения последствий хозяйственного риска в результате эффективного использования информации, аккумулируемой в учетно-аналитической системе.

<sup>1</sup> О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=d oc;base=LAW;n=187049#0>.

<sup>2</sup> Молчанова О.В., Алиев Т.Ф. Проблемы оценки экономической безопасности хозяйствующих субъектов в современных условиях // Вестник Астраханского государственного технического университета. 2008. № 4. С. 42.

<sup>3</sup> Ланцман Е.Н. Концептуальные подходы к проблеме обеспечения экономической безопасности организации // Вестник АГТУ. Серия: Экономика. 2010. № 1. С. 58.

<sup>4</sup> Кабанов А.А., Бончук Г.И. Внутренние и внешние угрозы экономической безопасности предприятия // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 1. С. 122.

<sup>5</sup> Алиев Т.Ф. Возможности использования показателей бухгалтерской и статистической отчетности в анализе надежности деятельности хозяйствующего субъекта // Вестник АГТУ. Серия: Экономика. 2010. № 1. С. 238.

<sup>6</sup> Шевелев А.Е. Организация бухгалтерского учета в современных условиях // Вестник ЮУрГУ. Серия: Экономика и менеджмент. 2013. № 3. Т. 7. С. 189.

<sup>7</sup> Гнилицкая Л.В., Дацко Е.П. Учет и анализ в контексте обеспечения экономической безопасности предприятия // Альманах современной науки и образования. 2014. № 2 (81). С. 45.

<sup>8</sup> Бадмахалгаев Л.Ц., Дельдюгинова Е.В. Модель интегрированной учетно-информационной системы, обеспечивающей экономическую безопасность предприятия // Вестник Калмыцкого университета. 2014. № 1 (21). С. 71.

*Irina Vladimirovna Kulikova, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences*

The article considers the peculiarities of accounting and analytical system of the economic entity from the point of view of ensuring its economic security. Threats to economic security of exogenous and endogenous nature are identified and extended. The place and role of the main components of the accounting and analytical system to ensure economic security are determined.

**Keywords:** economic security, economic accounting, statistical accounting, financial accounting, tax accounting, auditing, economic analysis, accounting and analytical system, internal threats, external threats.







УДК 352/354-1

Валентина Григорьевна Лякишева, доцент кафедры «Региональная экономика и управление» ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

Ангелина Алексеевна Шлегель, магистрант 2 курса кафедры «Региональная экономика и управление», МИЭМИС, ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

## ОБ ОПЫТЕ РАЗВИТИЯ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РОССИИ

## EXPERIENCE OF DEVELOPMENT OF INTER – MUNICIPAL COOPERATION IN RUSSIA

В статье в рамках темы развития государственного и муниципального управления в России рассматриваются вопросы становления межмуниципального сотрудничества на различных этапах, в том числе в ходе административной и муниципальной реформ. В результате исследования сделан вывод о необходимости изучения и объединения опыта различных территорий для более эффективного их развития, особенно в ходе происходящих событий.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, муниципальное образование, межмуниципальное сотрудничество, ассоциация, конгресс.

На различных этапах довольно трудного процесса реформирования местного самоуправления (далее – МСУ) в России важным моментом является объединение усилий для достижения общих целей и обмен опытом различных муниципальных образований (далее – МО), что подчеркивает важность исследования вопросов межмуниципального сотрудничества.

Данная тема освещается в работах таких специалистов в области муниципального права и МСУ, как Г.В. Барабашев, Л.А. Велихов, О.В. Кутафин, В.В. Невинский, А.А. Подсумкова, В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина и др., обсуждается она и на различных форумах по проблематике государственного и муниципального управления. Но, с нашей точки зрения, она требует дальнейшего изучения и анализа.

Л.А. Велихов, представитель классической русской муниципальной мысли, отмечал, что «обращаясь к муниципальной интеграции, то есть к объединению городских управлений и их представителей, мы видим, что оно может принимать самые разноо-

бразные формы». В дореволюционной России, по его мнению, правительство не допускало муниципального сотрудничества, так как не было заинтересовано в росте солидарности, однако при возрастании общественной инициативы в 1910 г. был разрешен Одесский съезд по городскому благоустройству, в 1912 г. – Киевский съезд по городским финансам, в 1913 г. – Петербургский съезд, а в 1915 г. возникли «Союз городов» и «Земский союз». Первой «ласточкой» международного объединения стал весной 1914 г. Международный конгресс городов, где по приглашению Парижского муниципального совета участвовали представители городов Франции, Англии, Испании и России<sup>1</sup>.

В период деятельности Временного Правительства в 1917 г. были приняты Положение о Всероссийском земском союзе и Проект правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений. В них предусматривалось право создавать союзы для решения

общих земских проблем на договорной основе.

Представляет интерес изучение ряда моментов, касающихся истории развития МСУ в советский период, например взглядов Г.В. Барабашева, изложенных в работе «Местное самоуправление: российский вариант»<sup>2</sup>. Интересно мнение и других ученых об этапах муниципального реформирования и изменении тенденций после Октябрьской революции. Так, В.В. Невинский отмечает, что с 1927 г. в стране был избран политический курс на централизацию государственной власти и управления, что сопровождалось тотальным огосударствлением МСУ, тесным переплетением госорганов всех уровней с господствующим в то время партийным аппаратом, усиленным в предвоенные и военные годы, что не оставляло простора для самоуправления на местах<sup>3</sup>. Полагаем, что отсутствие особой значимости МСУ в этот период не способствовало развитию межмуниципального сотрудничества, что повлекло за собой, соответственно, отсутствие примеров объединения





усилий различных территорий для совместного решения местных управленческих проблем.

Вместе с тем этот «пробел» был ликвидирован в конце 80-х – начале 90-х гг. прошлого века. По мнению ряда экспертов, новым толчком к развитию муниципального сотрудничества в России в данный период стала политическая ситуация в стране. В материалах, подготовленных в 1997 г. Управлением Администрации Президента РФ по вопросам местного самоуправления и проанализированных Е.С. Шугриной, отмечалось, что «... создание ассоциации местных властей и союзов городов в Российской Федерации обусловлено перестройкой общественно-политической системы в России и происходящими в ней социально-экономическими реформами...»<sup>4</sup>.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» ст. 2 предусмотрел возможность объединения поселений для более эффективного совместного решения муниципальных проблем, однако ряд правовых вопросов законом не был обозначен. Как отметили О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев, «порядок регистрации, правовой статус таких ассоциаций и союзов законодательство Российской Федерации не определяло»<sup>5</sup>.

Эта проблема была решена Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ст. 10 отмечалось, что МО в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, подлежащие регистрации в порядке, установленном для некоммерческих организаций<sup>6</sup>. И хотя закон устанавливал, что этим организациям не могут передаваться полномочия органов МСУ, их деятельность стала способствовать более эффективному осуществлению задач и функций по решению вопросов местного значения, координации и объединению при решении муниципальных проблем. Они стали принимать участие в правотворческой деятельности, в разработке различных программ по развитию МСУ. Так, в Указе Президента РФ от 11 июня

1997 г. № 568 было отмечено, что Администрации Президента РФ совместно с Правительством РФ необходимо организовать взаимодействие с союзами и ассоциациями муниципальных образований для обеспечения участия органов МСУ в проведении жилищно-коммунальной, бюджетной, налоговой и социальной реформ.

Как отмечает Е.С. Шугрина, объединение региональных ассоциаций на общероссийском уровне привело к созданию всероссийских союзов – Союза российских городов и Союза малых городов России. Их регистрация осуществлялась в соответствии со специальным постановлением Правительства РФ от 16 сентября 1993 г. № 918 «О некоторых вопросах организации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления». Правовые основы деятельности ассоциаций и союзов местных властей составили Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, федеральные законы «Об общественных объединениях», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О некоммерческих организациях»<sup>7</sup>.

В действующем Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) вопросам межмуниципального сотрудничества посвящены ст. 8 и гл. 9. В них отмечено, что в каждом субъекте РФ должен быть образован региональный совет МО. Данные советы могут образовывать единое общероссийское объединение МО<sup>8</sup>. Анализируя ФЗ № 131, А.А. Подсумкова подчеркивает, что данный закон впервые на федеральном уровне предпринимает попытку упорядочения и систематизации стихийно сложившихся различных ассоциаций и союзов местных властей, разделяет объединения МО по уровням власти и классифицирует по формам хозяйственной деятельности межмуниципальных хозяйственных обществ. Это позволяет на практике более эффективно осуществлять межмуниципальное сотрудничество<sup>9</sup>. Заслуживают внимания взгляды на реформу МСУ В.А. Кирпичникова, отраженные в журнале «Муниципальная Россия»<sup>10</sup>.

Сейчас в РФ действует несколько видов объединений МО: общероссийские союзы; межрегиональные, региональные и специализированные ассоциации. Остановимся на некоторых из них.

На федеральном уровне Указом Президента РФ от 22 октября 1998 г. № 1281 «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» было поддержано создание общероссийского объединения ассоциаций и союзов МО (утратил силу с 11.06.2007)<sup>11</sup>. В настоящее время в России действует федеральная Ассоциация – «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)» (далее – ОКМО). Этот орган учрежден 7 июля 2006 г. на основании ст. 67 ФЗ № 131 в целях организации взаимодействия МО, советов МО субъектов РФ, выражения и защиты общих интересов МО РФ, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества МО РФ с международными организациями и иностранными юридическими лицами. Конгресс – это советы МО субъектов России. Результатом партнерства являются согласованные формы работы, прямой диалог с высокопоставленными госчиновниками, развитый информационный блок, открытые дискуссии с экспертами, где вырабатывается общая позиция по инициативам и действиям государства, находящаяся ответы на сложные проблемы, встающие перед местными властями, особенно в правовом поле. В ноябре 2015 г. в Казани состоялось Общее собрание членов ОКМО, на него съехались все регионы России. На собрании были приняты изменения в Устав и структуру Конгресса. В ходе собрания было подписано соглашение о сотрудничестве с Всероссийским советом местного самоуправления<sup>12</sup>. Сейчас общероссийский конгресс объединяет все 85 регионов России и наиболее значимые межмуниципальные объединения страны. ОКМО регулярно проводит мероприятия, способствующие укреплению местного самоуправления и развитию гражданских инициатив.

Приведем несколько ярких примеров работы ОКМО в 2016 г.: 29 января по инициативе ОКМО совместно с Государственной Думой РФ проведена





I учредительная конференция Общероссийской Ассоциации территориального общественного самоуправления (далее – ТОС). В ее работе в числе 200 представителей регионов РФ участвовали два председателя ТОС г. Барнаула – А. Смелов и В. Юдин. НКО «Общенациональная Ассоциация территориального общественного самоуправления» прошла юридическую регистрацию и внесена в Единый государственный реестр юридических лиц.

В августе 2016 г. в Москве прошло первое заседание Палаты городов-центров субъектов РФ. Осенью того же года Общероссийский Конгресс муниципальных образований совместно с Объединением муниципальных юристов России выступает организатором V Общероссийского муниципального правового форума «Местное самоуправление в Российской Федерации: вопросы законодательного обеспечения и правоприменительная практика». Форум прошел в Перми в конце ноября – начале декабря 2016 г.

Подобные мероприятия подчеркивают актуальность фразы, произнесенной еще в XVIII в. французским философом Ж.-Ж. Руссо о том, что «законы – это лишь условия гражданской ассоциации. Народ, повинующийся законам, должен быть их творцом: лишь тем, кто вступает в ассоциацию, положено определять условия общежития»<sup>13</sup>.

В рамках межмуниципального сотрудничества еще одно федеральное объединение – Союз российских городов был создан 13 марта 1991 г. как добровольное объединение крупных городов – столиц субъектов Российской Федерации. Инициаторами его создания выступили председатели Советов народных депутатов городов из центральной части России. Учредительный договор подписали полномочные представители 58 городов. Союз российских городов – добровольное объединение, в котором интересы городов представляют их органы власти. Объединив практиков местного самоуправления, Союз на протяжении всей своей истории решает конкретные задачи. В 2008 г. была разработана и принята Концепция деятельности Союза российских городов «Города России – точки экономического роста и центры социального развития». В рамках этой концепции и осуществляется се-

годняшняя работа Союза<sup>14</sup>. В марте 2016 г. Союз российских городов отметил свой «серебряный» юбилей.

В качестве примера межрегионального объединения местных властей в Российской Федерации можно привести Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов (далее – АСДГ) – добровольную организацию межмуниципального сотрудничества городов Сибири и Дальнего Востока. Она была образована в 1986 г. в целях содействия социально-экономическому развитию муниципалитетов, организации МСУ и межмуниципальному сотрудничеству. АСДГ была создана в уникальный период истории нашей страны: в первый год перестройки, когда реформировались административные, социально-экономические системы, менялась идеология. Именно тогда ученые Института экономики СО РАН решили провести небольшую конференцию о назревающих проблемах с участием глав нескольких сибирских городов. Ассоциация приобрела заслуженную репутацию благодаря системному инновационному подходу к информационному обеспечению деятельности органов местного самоуправления, организации обмена опытом в решении вопросов местного значения, работе по повышению квалификации муниципальных служащих. Членами Ассоциации в настоящее время являются 70 МО Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов с населением более 13 млн чел. Деятельность Ассоциации строится одновременно в нескольких направлениях: информационно-аналитическом, обмене опытом работы администраций городов, а также консультационном и методическом направлениях. С 1994 г. в АСДГ функционирует информационная сеть АСДГ (ИС АСДГ) для обеспечения органов местного самоуправления оперативной информацией по различным каналам электронной почты. В настоящее время это единственная в России межрегиональная муниципальная информационная система, пользователями которой являются более 1100 муниципальных образований РФ. За годы своего существования Ассоциация сибирских и дальневосточных городов превратилась в мощный и эффективный механизм межмуниципального сотрудничества<sup>15</sup>. Мы заострили вни-

мание на деятельности АСДГ, так как она, по сути, отражает историю всего муниципального движения в России. Первым Президентом АСДГ в 1986 г. стал председатель Барнаульского горисполкома В.Н. Баварин. Яркий, опытный управленец, ставший затем главой городского самоуправления (с 1994 по 2003 гг.) и входивший в десятку лучших мэров России, еще раз возглавил ассоциацию в 1992 г., за годы своей работы он внес весомый вклад в деятельность АСДГ.

В начале 90-х гг. барнаульские депутаты делились опытом работы, обсуждали проблемы и искали пути их решения в рамках Ассоциации председателей местных Советов Сибири и Дальнего Востока, созданной в октябре 1992 г. В нее, помимо Барнаула, входили такие крупные города, как Благовещенск, Владивосток, Иркутск, Комсомольск-на-Амуре, Омск, Хабаровск и др. Совещания проходили при поддержке Верховного Совета РСФСР, курировал эту работу наш земляк Ю.И. Жильцов. Данное объединение прекратило свою работу с роспуском советов осенью 1993 г. В дальнейшем депутаты Барнаульской городской Думы (далее – БГД) и руководители органов МСУ города сохранили традиции своих предшественников. К примеру, в декабре 2006 г. в Томске они приняли участие в конференции АСДГ «Первые итоги реформы местного самоуправления в Российской Федерации», где обсуждался опыт работы представительных органов и проблемы МО в первый год реализации ФЗ № 131. В ноябре 2011 г. в Барнауле состоялась конференция АСДГ под девизом «Сильное самоуправление – залог развития страны». На ней обсуждались вопросы функционирования представительных органов МО, их взаимодействие с местными администрациями, региональными органами государственной власти и населением, подчеркивалась необходимость обмена информацией в различных сферах депутатской деятельности. В марте 2012 г. в Новосибирске состоялась конференция АСДГ «Основные направления социальной политики муниципалитета». В феврале 2014 г. в Барнауле прошло расширенное заседание Совета АСДГ, в нем приняли участие делегации 24 субъектов РФ, здесь был одобрен наш опыт





в развитии территориального общественного самоуправления, а в ноябре прошла конференция АСАГ «Современные механизмы управления ЖКХ». Эти события можно считать знаковыми в год 150-летнего юбилея знаменитой Земской реформы.

В г. Новосибирске 6 июня 2015 г. состоялась ежегодное XXXII Общее (отчетно-выборное) собрание АСАГ и конференция руководителей муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока «Современная ситуация в местном самоуправлении России и задачи АСАГ». В мероприятиях приняли участие руководители муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока, представители федеральных и региональных органов власти, эксперты в сфере местного самоуправления и представители научного сообщества.

В г. Томске 21-22 апреля 2016 г. состоялась конференция АСАГ «Финансово-экономическая деятельность муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока в современных условиях», а 3 июня в г. Иркутске состоялась ежегодное XXXIII Общее собрание АСАГ и конференция руководителей муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока «Актуальные вопросы социально-экономического развития муниципальных образований на современном этапе муниципального строительства». Конференция Ассоциации сибирских и дальневосточных городов на тему «Актуальные проблемы реализации действующего законодательства муниципальными образованиями» прошла в г. Артеме 7-8 июля 2016 г.<sup>16</sup>

Примером регионального сотрудничества муниципальных органов является Ассоциация «Совет муниципальных образований Алтайского края». Это добровольное объединение, учрежденное 28 июня 2006 г. в соответствии со ст. 66 ФЗ № 131 в целях развития МСУ в Алтайском крае, обеспечения защиты прав и представления общих интересов МО, являющихся членами Совета. В состав краевой ассоциации входят 732 МО<sup>17</sup>. В рамках большой работы, проводимой ассоциацией, можно отметить следующее. В феврале 2015 г. заключено генеральное соглашение о сотрудничестве с Алтайским филиалом РАНХ и ГС при Президенте РФ, что особо актуально

для подготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в условиях «кадрового голода» в данной сфере. По инициативе Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» и администрации г. Барнаула в июне 2015 г. прошла I краевая конференция, посвященная проблемам и перспективам развития ТОС в Алтайском крае, подготовлен сборник с материалами об опыте деятельности ТОС. Обсуждение этой дискуссионной темы было продолжено на страницах журнала «Местное самоуправление на Алтае». В июне 2016 г. прошел I краевой слет сельских старост, в нем приняли участие более ста старост. Идея организации мероприятия возникла в ходе проведения II Конференции муниципальных образований региона. Информация о работе алтайских старост нашла отражение в различных СМИ, в том числе в материалах Общероссийского Конгресса муниципальных образований.

С 2015 г. в России проводится праздник, посвященный Международному Дню соседей. В 2016 г. Алтайский край впервые принял участие во всероссийской акции, она вызвала интерес и нашла поддержку, мероприятия прошли в различных муниципалитетах региона. Планируется сделать проведение Дня соседей традиционным, так как развитие добрососедства – общая задача муниципальных образований, сельских старост, председателей советов ТОС, домовых и уличных комитетов, общественных советов и ветеранских организаций. Это мероприятие будет включено в план работы Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» на 2017 г.<sup>18</sup>

К специализированным ассоциациям и союзам местных властей относятся межмуниципальные объединения, учитывающие специфику некоторых МО (закрытое административно-территориальное образование, наукоград и др.). Полагаем, что к этому виду сотрудничества можно отнести и агломерации, так как, по мнению экспертов, возможно образование ассоциаций для экономического взаимодействия МО. В качестве примера приведем Барнаульскую агломерацию, созданную в соответствии с действующим законодательством, муниципальными правовыми актами, в том числе реше-

нием БГД от 8 июня 2012 г. № 755 «Об участии городского округа – города Барнаула Алтайского края в Ассоциации «Барнаульская агломерация». Данная агломерация, объединяя три муниципальных образования – г. Барнаул, г. Новоалтайск и Первомайский район Алтайского края, способствует в рамках межмуниципального сотрудничества повышению эффективности деятельности органов МСУ и уровня социально-экономического развития этих территорий. Ее деятельность может стать отдельной темой изучения. Однако, с точки зрения экспертов, в целом муниципальные объединения слишком медленно реагируют на радикальные экономические преобразования в стране. В качестве примера можно привести прецедент с созданием региональных инновационных систем, под которыми понимается комплекс учреждений и организаций различных форм собственности, находящихся на территории региона, функционирующих на основе рыночных принципов и осуществляющих создание и распространение новых технологий. Важнейшее направление экономики, дающее и доход муниципальным образованиям, и занятость населению, практически находится вне зоны внимания муниципальной власти. Только сейчас в отдельных регионах появляются соответствующие ассоциации, что в перспективе позволит поднять уровень влияния местного самоуправления на развитие всей социально-экономической сферы территории<sup>19</sup>.

Как мы отмечали выше, законодательно закреплена и возможность осуществления международного межмуниципального сотрудничества. Рассмотрим этот аспект сотрудничества в области МСУ. В соответствии со ст. 79 Конституции РФ Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации<sup>20</sup>. Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. в ст. 10 отмечает право местных органов самоуправления при осуществлении своих полномочий на сотрудничество и объединение с другими местными орга-





нами, в том числе международное, для защиты и продвижения общих интересов<sup>21</sup>. Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества, принятая постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 29 октября 1994 г., ст. 5 установила, что органы МСУ в целях взаимопомощи, совместного решения социальных, экономических и культурных задач вправе образовывать ассоциации, в том числе и с участием органов МСУ других государств<sup>22</sup>. Это право Россия реализует как на государственном, так и на муниципальном уровне. С 1996 г. наша страна принимает участие в сессиях Конгресса местных и региональных властей Европы – консультативного органа Совета Европы, созданного в 1994 г. и представляющего местные и региональные власти. Официальным представителем муниципального сообщества РФ за рубежом является ОКМО. Журнал Конгресса «Муниципальная Россия» транслирует как российский, так и зарубежный опыт решения местных задач.

В августе 2016 г. Президентом РФ подписано распоряжение об утверждении состава делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы в 2016-2020 гг. Национальная делегация будет решать вопросы, стоящие перед муниципальным сообществом, в том числе на очередной 31-й сессии в октябре 2016 г. в Страсбурге.

Развитию международного сотрудничества в области местного самоуправления способствует проведение Европейской недели местной демократии, ежегодно организуемой Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы. Местные региональные органы власти государств-членов Совета Европы, а также их национальные ассоциации выдвигают свои инициативы и организуют различные мероприятия с целью повышения активности граждан в участии в местных делах. Главным координатором проекта на территории РФ с 2007 г. является ОКМО, в субъектах РФ содействие оказывают члены ОКМО – советы муниципальных образований. В рамках Соглашения о сотрудничестве между Российской академией народного хозяйства и государственной службы

при Президенте РФ (далее – РАНХиГС) ОКМО с октября 2012 г. реализуется совместный проект по участию РАНХиГС и его территориальных подразделений в Европейской неделе местной демократии. Традиционно участвует в этих мероприятиях и Алтайский филиал РАНХиГС.

Муниципальные образования могут самостоятельно принимать решения об участии в международном межмуниципальном сотрудничестве. К примеру, в октябре 2008 г. БГД было принято решение об участии городского округа в Ассоциации «Международная Ассамблея столиц и крупных городов (МАГ)». По решению БГД в ноябре 2014 г. Барнаул стал членом Ассоциации, реализующей международный проект по улучшению состояния здоровья и качества жизни населения «Здоровые города, районы и поселки». Эта область межмуниципального сотрудничества может стать отдельной темой исследования и входит в сферу научных интересов авторов.

Проанализировав ряд исторических, правовых и организационных аспектов межмуниципального сотрудничества, можно резюмировать, что добровольные горизонтальные объединения МО являются реальным потенциалом совершенствования государственного и муниципального управления, развития и реформирования МСУ. Ассоциации способствуют выработке согласованной позиции органов государственной и местной власти, повышению эффективности их деятельности<sup>23</sup>.

Вместе с тем изучение заявленной темы показало, что в этом процессе возникает немало трудностей. Среди проблем, присущих как всему местному самоуправлению, так и межмуниципальному сотрудничеству, традиционно выявляются проблемы организационного и экономического характера. Эксперты подчеркивают, что одним из важных направлений в деятельности государственных и муниципальных органов является совместная работа в рамках ассоциаций, союзов, советов муниципальных образований, через которые органы местного самоуправления могут оперативно доводить до сведения государственных органов как проблемы своих муниципальных образова-

ний, так и совместные проблемы. Для государственной власти ассоциация или совет муниципальных образований должны быть той организацией, через которую можно обращаться одновременно ко всем ее членам и выработать согласованную политику в отношении местного самоуправления. Однако И.А. Огнева, М.В. Чеишвили и Л.И. Корчагина формулируют иную немаловажную проблему о недостаточном осознании необходимости ассоциаций и союзов органов местного самоуправления, в связи с чем не ведется разъяснительная работа, что приводит к значительному информационному обеднению органов местного самоуправления<sup>24</sup>.

Затрудняет деятельность членов ассоциации недостаток финансовых средств, необходимых для уплаты вступительных, ежегодных членских и целевых взносов, а также ограниченность статей расходов местных бюджетов на проведение различных мероприятий, командировки, выпуск информационных материалов и сборников об опыте работы, изготовление другой печатной продукции.

В организационной сфере звучат предложения экспертов о необходимости изменить управленческую структуру объединений муниципальных образований (ассоциаций, союзов, советов), которые являются арбитрами, согласующим звеном между органами местного самоуправления и государственной властью. В настоящее время все руководители данных объединений являются главами муниципальных образований, ведут ту же политику и не применяют мер по защите прав органов местного самоуправления. Поэтому руководство данных объединений необходимо поручать не главам муниципальных образований, а лицам самостоятельным, профессионалам, которые будут не зависеть от органов государственной власти, а работать и отстаивать интересы органов местного самоуправления на равных правах, в том числе осуществлять защиту прав в суде в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Данную норму необходимо законодательно закрепить в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральном законе от 12





января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>25</sup>. Полагаем, что подобные моменты создают ситуации, когда из уст политиков-муниципалов, оппонирующих власти, даже звучат довольно спорные призывы к отказу от уплаты взносов и предложения о создании «альтернативных» ассоциаций. Названные проблемы могут быть темой обсуждения на различных дискуссионных площадках, где идет поиск оптимальных путей совершенствования межмуниципального сотрудничества.

В дальнейшем мы планируем продолжить исследование заявленной темы, более подробно остановиться на проблемах и перспективах межмуниципального сотрудничества, в том числе на международном уровне (тем более что у Барнаула уже есть такой опыт), рассмотреть данный процесс в динамике на конкретных практических примерах.

Вышеизложенное позволяет сделать еще один вывод. В гл. 8 Конституции Российской Федерации заложен один из важных принципов МСУ – сохранение исторических и иных местных традиций самоуправляемых территорий. Но испокон времен традиционным для всей России является принцип, отраженный в известном народном афоризме «В единении – сила!», звучит он также и в алтайской поговорке «Сплочен и един, наш народ непобедим!». Считаем, что в особо сложные для страны периоды различные виды позитивного сотрудничества, в том числе межмуниципального, приобретают еще большую актуальность.

<sup>1</sup> Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе. М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999. С. 157-158.

<sup>2</sup> Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М.: Изд-во МГУ, 1996. С. 281.

<sup>3</sup> Невинский В.В. Местное самоуправление в России: Штрихи к истории развития // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Т. II. М.: Проспект, 2015. С. 92.

<sup>4</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2007. С. 222.

<sup>5</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юристъ, 2002. С. 194.

<sup>6</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>7</sup> Шугрина Е.С. Указ соч. С. 224-225.

<sup>8</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 03.07.2016. № 298-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>9</sup> Государственное и муниципальное управление: конспект лекций. М.: Высшее образование, 2008. С. 183.

<sup>10</sup> Зачем муниципалам новая революция? // Муниципальная Россия. 2013. № 3. С. 69-80.

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 22 октября 1998 г. № 1281 «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 43. Ст. 5336.

<sup>12</sup> Официальный сайт Общероссийского Конгресса муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: [www.okmo.pf](http://www.okmo.pf).

<sup>13</sup> Ж.-Ж. Руссо. Афоризмы, высказывания, цитаты Великих людей [Электронный ресурс]. URL: [ariosto.ru/tag/zh-zh-russo/page/10](http://ariosto.ru/tag/zh-zh-russo/page/10).

<sup>14</sup> Официальный сайт Союза российских городов [Электронный ресурс]. URL: [www.urc.ru](http://www.urc.ru).

<sup>15</sup> Официальный сайт Ассоциации сибирских и дальневосточных городов: [Электронный ресурс]. URL: [www.asdgru](http://www.asdgru).

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Официальный сайт Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» [Электронный ресурс]. URL: [www.altsovmun.ru](http://www.altsovmun.ru).

<sup>18</sup> Никулин В. Празднуем День соседей // Местное самоуправление на Алтае. 2016. № 6 (79). С. 33.

<sup>19</sup> Мищенко В.В., Мищенко И.К. Современные подходы к классификации регионов с позиций структурно-экономического развития // Вестник алтайской науки. 2015. № 2. С. 207-209.

<sup>20</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>21</sup> Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

<sup>22</sup> Официальный сайт Минюста РФ [Электронный ресурс]. URL: [http://zakon.scli.ru/ru/legal\\_texts/national\\_law/](http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/national_law/).

<sup>23</sup> Лякишева В., Шлегель А. Становление и развитие правовых и организационных основ межмуниципального сотрудничества в России // Государственная служба. 2016. № 2 (100). С. 50-52.

<sup>24</sup> Огнева И.А., Чеишвили М.В., Корчагина Л.И. Основные тенденции развития местного самоуправления в современной России // Административное право и процесс. 2009. № 4.

<sup>25</sup> Носко В.Д. Проблемы взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления, пути их решения // Алтайский Вестник государственной и муниципальной службы. 2011. № 7. С. 17-24.

*Valentina Grigorievna Lyakisheva, Associate Professor of the Department of Regional Economy and Management of Altai State University (Barnaul, Russia)*

*Angelina Alekseevna Schlegel, 2d-year graduate student of the Department of Regional Economy and Management of International Institute of Economics, Management and Informational Systems of Altai State University (Barnaul, Russia)*

Within the topic of the development of state and municipal administration this article deals with the establishment of inter-municipal cooperation in Russia at various stages, including the administrative and municipal reforms. The study concluded that there is a need for the study and exchange of experience of different areas for their better development, especially in the course of events.

**Keywords:** local government, municipality, inter-municipal cooperation, association, congress.





УДК 35

Татьяна Николаевна Самсонова, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)



**В статье предлагается обзор изменений в законодательной и нормативно-методической базе, лежащей в основе организации делопроизводства в органах государственного управления и местного самоуправления.**

**Ключевые слова:** документ, альбом форм документов, документирование, делопроизводство, органы местного самоуправления.

## ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ДОКУМЕНТАМИ В СИСТЕМАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

### CHANGES OF REGULATORY AND METHODOLOGICAL SUPPORT OF DOCUMENT MANAGEMENT IN THE STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT SYSTEMS

Известный документовед и один из создателей единых правил работы с документами А.Н. Сокова в работе «Деловая коммуникация в сфере управления» подчеркивала, что важнейшими составляющими управления документацией являются:

- организация полного и точного документирования деятельности предприятий, создание соответствующих форм документов;
- ведение механизмов контроля за объемами и качеством создаваемых документов;
- упрощение деятельности по созданию, накоплению и использованию документов;
- правовое обеспечение всех аспектов управления документацией<sup>1</sup>.

Данные принципы прошли проверку временем и по-прежнему могут служить ориентиром для совершенствования современных систем управления документами.

В 2016 г. Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела (далее – ВНИИДАД) отмечает 50 лет деятельности по созданию единой системы делопроизводства в нашей стране и ее правовому обеспечению. Последовательное формирование специалистами ВНИИДАД нормативной и методической основы управления документами способство-

вало повышению качества делопроизводственных процессов и обеспечению сохранности документированной информации в нашей стране. Эта деятельность осложнилась, когда в процессе административных реформ Росархив в 2004 г. потерял функции контроля и надзора в сфере делопроизводства и в соответствии со своим статусом стал заниматься разработкой проектов нормативных и подготовкой методических документов для поддержания единой системы делопроизводства и архивного дела в нашей стране. Данные проекты проходили длительные процедуры согласования в различных ведомствах, а выход необходимых документов запаздывал, что является недопустимым. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства» Росархив вновь становится федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства.

В данном материале предлагается краткий обзор изменений, внесенных в нормативно-методическую базу управления документами за 2015 и 2016 гг., на которые следует обратить внимание всем ответственным за делопроизводст-

во в органах государственного управления и местного самоуправления.

Сначала обратимся к Федеральному закону № 43-ФЗ от 2 марта 2016 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации»»<sup>2</sup>. На основании этого нормативного правового акта внесены изменения в Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»<sup>3</sup>. Поправки коснулись ст. 22 данного закона, в которой установлен срок хранения документов по личному составу, созданных в организациях начиная с 2003 г. А именно:

- в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях, выступающих источниками комплектования государственных и муниципальных архивов архивными документами, – в течение 50 лет со дня создания с проведением экспертизы ценности документов после истечения указанного срока хранения;
- в государственных и муниципальных архивах, в которые поступают документы по личному составу ликвидированных государственных органов, органов местного самоуправления, государственных, муниципальных и негосударственных организаций, – с даты поступления и до истечения 50 лет со дня создания с проведением экспертизы





ценности документов после истечения указанного срока хранения;

- в иных организациях – не менее 50 лет со дня создания.

Таким образом, срок хранения документов по личному составу, созданных после 2003 г., сокращается до 50 лет. Не изменились сроки хранения документов по личному составу, образовавшихся в связи с прохождением гражданами государственной службы, не являющейся государственной гражданской службой. Эти документы по-прежнему хранятся:

- в государственных органах, в которых граждане проходили государственную службу, не являющуюся государственной гражданской службой, – в течение 75 лет после прекращения государственной службы с проведением экспертизы ценности документов после истечения указанного срока хранения;

- в государственных архивах, в которые поступают документы по личному составу ликвидированных государственных органов, указанных в пункте 1 настоящей части, – с даты поступления и до истечения 75 лет с даты прекращения государственной службы с проведением экспертизы ценности документов после истечения указанного срока хранения.

В соответствии с Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г. постановлением Правительства РФ № 477 от 15 июня 2009 г. введены в действие Правила делопроизводства для федеральных органов исполнительной власти (далее – Правила делопроизводства). Правила делопроизводства имеют большое значение для формирования единых подходов к документированию и организации работы с документами в различных ведомствах, а также в органах местного самоуправления в условиях формирования систем электронного документооборота. В этот документ дважды в 2011 и 2016 гг. были внесены изменения, вызванные появлением новых нормативных и методических документов, в соответствии с которыми и были приведены Правила делопроизводства. Остановимся на отдельных изменениях, которые были внесены в Правила делопроизводства постановлением Правительства РФ от 26 апреля 2016 г. № 356 «О внесении изменений в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной вла-

сти»<sup>4</sup>. В 2014 г. ВНИИДАД в рамках реализации Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» подготовил предложения по внесению изменений в действующий документ. Изменения коснулись следующих разделов: основные понятия, создание документов и особенности работы с электронными документами в федеральном органе исполнительной власти. Значительные поправки внесены в понятийный аппарат Правил делопроизводства, который в основном приведен в соответствие с новым терминологическим стандартом ГОСТ Р 7.0.8-2013<sup>5</sup>.

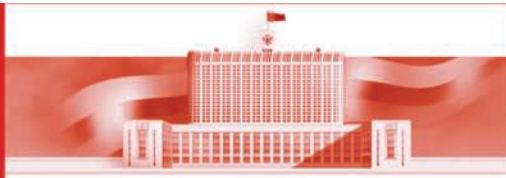
Внесены изменения в следующие понятия: реквизит документа, регистрация документа, номенклатура дел, служба делопроизводства. Произошла замена термина «электронный образ документа» на термин «электронная копия документа». А именно вместо понятия «электронный образ документа – электронная копия документа, изготовленного на бумажном носителе» будет применяться понятие «электронная копия документа – копия документа, созданная в электронной форме». Понятие «электронный образ документа» было введено постановлением Правительства РФ от 7 сентября 2011 г. № 751 об изменениях, которые вносятся в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, и не получило широкого применения на практике. Значительно расширена трактовка термина «система электронного документооборота», а именно: система электронного документооборота – автоматизированная информационная система, обеспечивающая создание электронных документов и электронных копий документов, управление ими, их хранение и доступ к ним, а также регистрацию документов.

Из Правил делопроизводства удален термин «сканирование документа». В регламентации использования электронных документов есть небольшие нововведения. Например, включение в Правила делопроизводства пункта о том, что при размещении электронной копии документа в СЭД подлинник документа (документ на бумажном носителе) может не передаваться в структурные подразделения, а храниться в службе ДОУ. Эта норма должна быть также определена в инструкции по делопроизводству федерального органа ис-

полнительной власти и органа местного самоуправления.

Раздел VI «Особенности работы с электронными документами в федеральном органе исполнительной власти» изложен в новой редакции. Ранее в Правилах было установлено, что при передаче электронных документов в другие органы нужно было подписывать их электронной подписью (без конкретизации вида подписи). В новой редакции предписывается применение только усиленной квалифицированной электронной подписи. При этом уточняется, что в системе электронного документооборота федерального органа исполнительной власти могут использоваться способы подтверждения действий с электронными документами, при которых используются иные виды электронных подписей в соответствии с Федеральным законом «Об электронной подписи». В нормативном документе не уточняется процедура упорядочения применения простой и усиленной неквалифицированной электронных подписей, что не будет способствовать широкому применению упрощенных способов подписания электронных документов. Требование о том, что «система электронного документооборота федерального органа исполнительной власти должна соответствовать требованиям, установленным Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» (п. 41), из Правил исключено.

Остановимся подробнее на том, что п. 26 Правил дополнен подпунктом «в». В данном подпункте Федеральному органу исполнительной власти предписана процедура разработки и утверждения альбома шаблонов унифицированных форм документов, создаваемых федеральным органом исполнительной власти. В соответствии со ст. 11 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г. Правила делопроизводства и методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти являются основой для разработки инструкций по делопроизводству в органах местного самоуправления. Соответственно, задача по разработке альбома шаблонов унифицированных форм документов будет решаться специалистами различных организаций.





В настоящее время для упорядочения своего документального фонда организации располагают различными нормативными и методическими документами. Среди них следует назвать стандарты, правила, перечни типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, рекомендации по подготовке федеральными органами исполнительной власти перечней документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов. В нормативных и методических документах, подготовленных в разное время ВНИИДАД, а также публикациях А.Н. Соковой, В.Ф. Янковой, неоднократно упоминались табель и альбом форм документов как важнейшие локальные нормативные акты, упорядочивающие документальный фонд организации. Однако при отсутствии типового или примерного табеля форм документов подготовка этого системобразующего документа – дело не простое, требующее соответствующих компетенций. В связи с этим в практической деятельности ведомств табели явление крайне редкое. Изменение, внесенное в правила делопроизводства по поводу создания альбома форм документов, одновременно. Унификация состава и форм документов, безусловно, должно привести к упорядочению и, возможно, сокращению объемов документопотоков. Однако альбом шаблонов форм документов предполагает наличие табеля форм документов. Для экономии трудозатрат и повышения качества альбомов потребуются дополнительные нормативно-методические документы, актуальные для документирования современных управленческих процессов в различных системах государственного и муниципального управления. Структура и содержание табеля должны быть отражены в типовом или примерном табеле форм документов федерального органа исполнительной власти и органа местного самоуправления.

С 21 сентября 2015 г. начали действовать Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях, утвержденные при-

казом Минкультуры России от 31 марта 2015 г. № 526 (далее – новые Правила)<sup>6</sup>. Новые Правила являются комплексом нормативных положений, регламентирующих все основные процессы, выполняемые архивом организации, а именно: организация хранения документов, учет документов в архиве, комплектование архива документами, использование архивных документов. До утверждения новых Правил архивы органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций (далее – архивы организаций) руководствовались в своей работе Основными правилами работы архивов организаций<sup>7</sup>. Упомянутый документ не является нормативным документом и имеет статус нормативно-методического документа. Почему при наличии Основных правил 2002 г. появилась необходимость в разработке нового, при этом нормативного, документа по организации хранения документов в архивах организаций? Это объясняется тем, что Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» ввел множество новшеств в организацию архивного дела в нашей стране. Данным Федеральным законом было установлено понятие собственности на архивные документы: документы могут находиться в государственной (федеральной, собственности субъектов Российской Федерации), муниципальной, частной собственности (негосударственных организаций и частных лиц). В ст. 13, устанавливающей порядок создания архивов, отмечается, что государственные органы, органы местного самоуправления муниципального района и городского округа обязаны создавать архивы для хранения, комплектования, учета и использования образовавшихся в процессе их деятельности архивных документов. В ст. 17 об обязанностях государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, по обеспечению сохранности архивных документов определено следующее: государственные органы, органы местного самоуправления, организации и граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, обязаны обеспечивать сохранность архивных документов, в том числе документов по личному составу, в течение сроков их хранения, установ-

ленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также перечнями документов.

Упомянутые изменения в законодательстве и то, что Основные правила 2002 г. не имеют статус нормативного документа, вызвали необходимость разработки нормативного документа, определяющего порядок хранения документов в архивах организаций.

Новые Правила предназначены для органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, создающих архивы для хранения, комплектования, учета и использования образовавшихся в процессе их деятельности архивных документов. Новые Правила являются нормативным документом, что определило более жесткие требования к их содержанию. Правила 2002 г. включали не только нормы, но и рекомендации по применению этих норм. Все положения рекомендательного, методического и описательного характера из новых Правил исключены, поэтому Правила 2002 г. не отменяются и пригодны к применению. Впервые в новых Правилах установлены основные требования к организации хранения в архивах организаций электронных документов.

Новые Правила намного меньше по объему предыдущих документов: они содержат только те положения (правила, требования), которые должны применяться в обязательном порядке. Новые Правила ориентированы, прежде всего, на организации – источники комплектования государственных и муниципальных архивов, но в документе это прямо не прописано, поэтому правила могут быть адресованы любым организациям, имеющим свой архив.

В ближайшее время ожидается выход нового национального стандарта из группы стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. ГОСТ Р 6.30-2016 Система организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов, который заменит действующий в настоящее время ГОСТ Р 6.30-2003 Система организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов. Проект стандарта был размещен на официальном сайте ВНИИДАД в ноябре 2015 г. для обсуждения и в настоящее время проходит процедуру утверждения в Федеральном агентстве по техническому регулирова-





нию и метрологии. Анализ проекта документа показал, что в новую редакцию стандарта внесены изменения по составу и правилам оформления реквизитов. В стандарте появились реквизиты, необходимые для оформления документа на электронном носителе.

В заключение еще раз обратимся к Указу Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства». Данный нормативный акт вселяет надежду на активизацию деятельности по разработке новых, необходимых для современного делопроизводства нормативных и методических документов. Ключевыми являются первые два пункта прилагаемого к указу документа «Положение о Федеральном архивном агентстве», которые приведены далее в сравнении с предыдущим Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 290. По положению 2004 г. Федеральное архивное агентство (Росархив) являлось федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению федеральным имуществом в сфере архивного дела. В положении от 2016 г. Федеральное архивное агентство (Росархив) определяется как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства, а также по контролю, оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в этой сфере. Важно подчеркнуть, что Федеральное архивное агентство из ведения Министерства культуры Российской Федерации перешло под прямое руководство его деятельностью Президентом Российской Федерации. Отметим, что полномочия Росархива выведены на более высокий уровень и расширены. В частности, Росархив получает право вносить Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, актов Президента Российской Федера-

ции и Правительства Российской Федерации, других документов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности. В положении уточняется перечень документов, которые на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации разрабатываются и утверждаются Росархивом, среди них упомянуты:

- правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах;
- правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях;
- типовые функциональные требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов;
- примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях;
- перечни типовых архивных документов с указанием сроков их хранения;
- примерное положение об архиве организации;
- типовое положение о центральной экспертной комиссии государственного органа, примерное положение об экспертной комиссии организации;
- примерное положение об экспертно-проверочных комиссиях федеральных государственных архивов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- типовые нормы времени и выработки на работы (услуги), выполняемые государственными и муниципальными архивами.

Росархив, как орган, напрямую заинтересованный в своевременности подготовки и качестве перечисленных выше документов, обеспечит необходимыми нормативными и методическими документами, регламентирующими сферу делопроизводства, системы государственного и муниципального управления и другие организации. Очень важно, что среди многих полномочий в положении о Росархиве упомянута также разработка примерной инструкции по делопроизводству для государственных учреждений, которая может пригодиться различным организациям для подготовки индивидуальной инструкции по делопроизводству.

<sup>1</sup> Сокова А.Н. Деловая документация в сфере управления. М.: Знание, 1985. С. 32.

<sup>2</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации»: Федеральный закон от 2 марта 2016 г. № 43-ФЗ // Российская газета. Федеральный выпуск № 6915 (47).

<sup>3</sup> Об архивном деле в Российской Федерации Собрание законодательства РФ // 2004. № 43. Ст. 4169. 2013. № 7. Ст. 611. 2014. № 40. Ст. 5320.

<sup>4</sup> О внесении изменений в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2016 г. № 356 (ред. от 02.05.2016) // Собрание законодательства РФ 2016. № 18. Ст. 2641.

<sup>5</sup> ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. Введ. 01.03.2014. М.: Стандартинформ, 2014. С. 4.

<sup>6</sup> Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях / Росархив, ВНИИДАД. М.: ИПО «У Никитских ворот», 2015. 98 с.

<sup>7</sup> Основные правила работы архивов организаций. М.: ВНИИДАД, 2002.

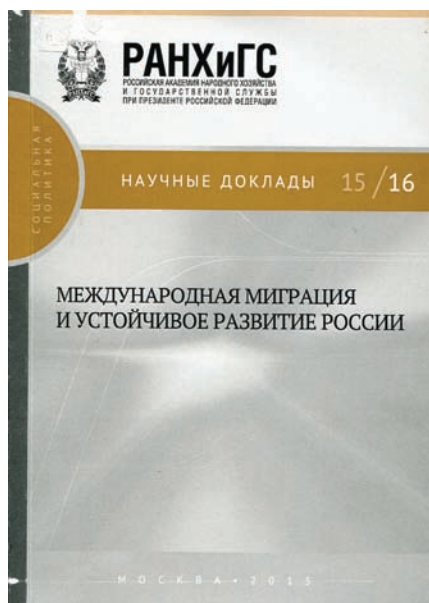
*Tatyana Nikolaevna Samsonova, senior lecturer of the Department of Public and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

The article provides an overview of changes in the legislative and standard and methodical base which is the cornerstone of the organization of records management in state bodies and local self-government.

**Keywords:** record, album of forms of records, documenting, bodies of local self-government, records management.







**Международная миграция и устойчивое развитие России / В.С. Малахов, Н.В. Мкртчян, О.И. Вендина, Ю.Ф. Флоринская, Е.А. Варшавер, А.Л. Рочева, В.А. Поставнин, Н.И. Власова, М.Е. Симон, И. Самсон. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. – 120 с.**

В настоящее время международная миграция населения, по единому мнению специалистов, представляет собой важнейший глобальный феномен и оказывает влияние на все стороны общественного развития. Вокруг миграционных перемещений непрерывно ведутся оживленные дискуссии, причем как в кругах ученых и экспертов, так и в среде широкой общественности. В таком мировом контексте особую актуальность приобретают глубокие аналитические работы, отражающие наиболее актуальные проблемы и новейшие тенденции развития миграции населения на территориях, интенсивно участвующих в масштабных миграционных потоках. К таким территориям, несомненно, относится и Российская Федерация.

Научный доклад «Международная миграция и устойчивое развитие России» представляет собой результат коллективной работы 10 авторов, многие из которых хорошо известны

в российском экспертном пространстве в качестве высококлассных специалистов, посвятивших многие годы аналитической работе в сфере миграции населения на постсоветском пространстве (Н.В. Мкртчян, Ю.Ф. Флоринская, В.А. Поставнин и др.). Авторы доклада акцентируют свое внимание на наиболее значимом сегменте международной миграции населения – трудовой миграции.

В докладе выделены четыре раздела. Первый раздел, озаглавленный «Международная трудовая миграция как глобальный феномен», освещает мировую картину миграционного движения населения в современную эпоху. Здесь авторы рассматривают объем и направления мировых миграционных потоков, а также анализируют в мировом контексте миграционное положение России как страны иммиграции и эмиграции. Среди основных выводов этого раздела стоит отметить тезис о том, что в России наблюдается преобладание маятниковой миграции над постоянной. Кроме того, авторы подчеркивают главное отличие нашей страны от других индустриально развитых государств: в Россию большинство мигрантов прибывает из бывших советских республик, с которыми у РФ установлен безвизовый режим. В целом же основным выводом для миграционной политики является то, что у нашей страны сравнительно невысокая иммиграционная привлекательность, так как в настоящий момент Россия выступает миграционным магнитом в первую очередь для людей с низкой профессиональной квалификацией.

Во втором разделе анализируется опыт стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в сфере взаимовлияния трудовой миграции и экономического развития. В частности, здесь авторами рассматривается воздействие миграционного фактора на демографическую ситуацию, бюджетную сферу, уровень занятости и заработных

плат, а также инвестиционный климат стран ОЭСР. Кроме того, в этом разделе поднимается вопрос об изменениях культурного разнообразия как фактора экономического развития стран глобального Севера. В заключение раздела аргументируется тезис о наличии большого положительного эффекта иммиграции на экономику развитых стран, а также делается вывод о том, что усилия по интеграции иммигрантов в рынок труда должны рассматриваться принимающими государствами в большей степени в категориях инвестирования, чем в категориях затрат и издержек.

Третий раздел доклада подробно описывает эволюцию и современные тенденции в развитии иммиграционной политики государств Запаदा. Здесь авторы характеризуют базовый консенсус политических элит Евросоюза относительно привлечения трудовых ресурсов в страны ЕС. Интересен вывод, сформулированный авторами в конце раздела, о том, что многие акты Европейской комиссии, принятые в течение последнего десятилетия, направлены на устранение барьеров на пути трудоустройства работников из третьих стран, а национальная регуляция в сфере трудовой миграции в Европе нацелена на сокращение поляризации между высоко- и низкоквалифицированными работниками в контексте их доступа к социальным благам и преференциям. Кроме того, здесь говорится о значении такого экономического инструмента политики, как иммиграционная амнистия.

Четвертый раздел всецело посвящен миграционной картине России. Здесь авторы представляют обзор особенностей российской ситуации в сфере миграции, оценивают масштабы стоящего перед страной демографического вызова, анализируют источники миграционного притока в РФ. Далее повествование выстраивается вокруг российской иммиграционной политики: рассматриваются ее эволюция и современное состоя-





ние, делается вывод о том, что главным фактором, блокирующим проведение рациональной миграционной политики, отражающей долгосрочные интересы страны, является коррупция. Авторами также поднимается вопрос об антимиграционной настроенности в обществе и элитах, обсуждается российская специфика феномена «нелегальных мигрантов», оцениваются перспективы интеграции мигрантов в России.

В заключение представлены ключевые выводы по исследованию. Среди них тезис о том, что формированию и проведению рациональной стратегии в миграционной сфере препятствует политизация вопросов, связанных с иммиграцией. Завершается доклад перечнем необходимых, по мнению авторов, решений и действий, которые должны быть осуществлены с целью оптимизации процессов управления миграционной сферой в России.

Несомненным достоинством доклада является использование авторами широкого круга отечественных и зарубежных источников информации как статистического, так и аналитического характера. Другим преимуществом работы выступает тот факт, что сформулированные выводы имеют не только теоретическое, но и значительное практическое значение, поскольку авторами предлагаются конкретные рекомендации по совершенствованию российской государственной политики в сфере миграционного регулирования. Кроме того, стоит отметить доступный и легко воспринимаемый даже неспециалистами язык повествования в представленной работе.

Таким образом, данный научный доклад представляет большой интерес для широкого круга специалистов в сфере проблем развития народонаселения (демографов, экономистов, социологов, географов и др.) и управления социальными процессами, а также может быть ре-

комендован к использованию в образовательном процессе в высших учебных заведениях.

**Е.Н. Барышников**,  
заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», к.ю.н.

**А.А. Еремин**,  
доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», к.г.н.



**Узун В.Я., Шагайда Н.И. Аграрная реформа в постсоветской России: механизмы и результаты. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. – 352 с.**

В ходе аграрной реформы в агропромышленном комплексе России произошли значительные социально-экономические преобразования: ликвидирована государственная монополия на землю, сформировалась многоукладная экономика в условиях многообразия форм собственности, представленная сельскохозяйственными предприятиями различной организационно-правовой формы, крестьянскими (фермерскими) хо-

зяйствами, хозяйствами населения. Развиваются оборот сельскохозяйственных угодий, процессы кооперации и интеграции в системе АПК, формируется рыночная инфраструктура, система управления агробизнесом. Вместе с тем результаты аграрной экономики неоднозначны и противоречивы, поскольку авторы подчеркивают, что «...с одной стороны, она [аграрная реформа] позволила добиться такого роста урожайности, продуктивности, производительности, ресурсоотдачи, о котором аграрники мечтали многие десятилетия предреформенного периода, а с другой – сельское хозяйство во многих регионах стало очаговым, появились районы запустения, из сельхозорганизаций ушли миллионы людей, которые должны были сами решать, чем им заниматься».

Научное издание подготовлено учеными Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации с целью оценки реформ в аграрном секторе экономики, выявлению положительных/отрицательных результатов. Особое внимание В.Я. Узун и Н.И. Шагайда уделили оценке предпосылок аграрной реформы вследствие низкой экономической эффективности использования ресурсов в сельском хозяйстве, противоречивости государственного регулирования в отрасли, что в совокупности не создавало условий для повышения обеспеченности населения собственными продуктами питания, промышленность – сырьем. Авторами было выявлено, что механизмы реформы создавались в ходе самой реформы, а их разработка не была разделена по времени с реализацией на практике, что зачастую предопределяло условия возникновения институциональных ловушек, так как не всегда была возможность осуществить достоверный прогноз последствий применения новых норм при реорганизации колхозов и совхозов, приватизации земли, реформирования системы государственного управления сельским хозяйством, формировании





экономического механизма взаимоотношений в системе АПК.

Отдельная глава отведена оценке результатов реформы (формирование многоукладной аграрной экономики, изменения в размещении и концентрации производства, землепользовании, адаптации сельхозтоваропроизводителей к рынку, стратегии импорта и экспорта, продовольственной безопасности. В работе исследованы риски продовольственной безопасности России, связанные с чрезмерной концентрацией производства в руках небольшого количества лиц, латифундизацией землепользования, переходом собственности на землю и агропродовольственных компаний под контроль иностранных юридических и физических лиц. Выявлено, что отсутствие ограничений для покупателей на земельном рынке по концентрации, вовлечению сельскохозяйственных угодий под застройку создают предпосылки массового перехода земли лицам, не занятым непосредственно в агробизнесе, потери ценных угодий для аграрного сектора.

Результаты исследования характеризуются не только научным стилем, но и доступностью изложения представленных разделов. Издание представляет собой логически структурированное и содержательно наполненное практическое руководство, которое может быть использовано Правительством Российской Федерации, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации для совершенствования работы по оценке состояния продовольственной безопасности страны. Оно представляет научный и практический интерес для научных работников, преподавателей, аспирантов и обучающихся высших учебных заведений.

**С.П. Воробьев,**

заместитель заведующего кафедрой экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», к.э.н.



**Модернизация российского образования: вызовы нового десятилетия / В.В. Галкин, Д.С. Зуева, А.Е. Волков, А.А. Климов, Д.С. Конанчук, П.Б. Мрдуляш; под ред. А.А. Климова. – М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. – 104 с.**

Рецензируемая коллективная монография издана в рамках серии «Экономическая политика: между кризисом и модернизацией» и призвана осветить точку зрения ее авторов на вопрос о том, какие изменения в системе образования необходимо осуществить, чтобы она могла успешно отвечать на вызовы и современной экономики, и информационного общества.

Книга состоит из четырех глав, последовательно раскрывающих проблемы взаимоотношений в системе «человек – образование – экономика».

Глава 1 «Мировой экономический кризис: новые требования к «человеческому капиталу»» (автор В.В. Галкин) обосновывает необходимость применения качественно нового подхода к формированию человеческого капитала в системе образования, что вызвано кризисными явлениями в экономике страны и мира.

Глава 2 «Человеческий капитал» как фактор повышения конкурентоспособности» (автор В.В. Галкин) логически продолжает раскрывать понятие «человеческий капитал» в аспекте его востребованности в условиях экономики информационного общества.

В главе 3 «Социально-экономические изменения и модернизация образования» (автор Д.С. Зуева) выражена необходимость содержательного изменения понятий «образование» и «образовательное учреждение», обусловленная выходом на рынок новых форм и агентов обучения.

Особенно интересной, на наш взгляд, является глава 4 «Направления развития системы образования в условиях кризиса и необходимость инновационной трансформации экономики России» (авторы А.Е. Волков, А.А. Климов, Д.С. Конанчук, П.Б. Мрдуляш). В ней представлена модель структурной модернизации высшего образования, рассмотрены направления развития флагманских вузов и возможные формы их государственной поддержки. Авторы выступают за создание высококонкурентной образовательной среды и ее насыщение разнообразными образовательными услугами, а также за уделение особого внимания механизмам непрерывного образования.

Адресатами монографии являются руководители органов управления образованием, образовательных учреждений, кадровых служб предприятий и организаций.

**А.А. Шмаков,**

заместитель заведующего кафедрой психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», к.фил.н.





## ВСЕРОССИЙСКИЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ДЕНЬ ТРЕНИНГОВ»

12 ноября 2016 года в Алтайском филиале РАНХиГС и Алтайском государственном педагогическом университете в рамках Всероссийского образовательного проекта «День тренингов» был организован комплекс мастер-классов и тренингов для студентов и школьников Алтайского края. «День тренингов» – первый проект, разработанный студентами Московского государственного университета геодезии и картографии и развившийся до уровня всероссийского. Первый «День тренингов», прошедший в 2011 году, собрал несколько десятков студентов. Всего через 2 года после дебюта такие же по формату мероприятия начали проходить в Чите и Хабаровске. А на сегодняшний день в проекте участвует уже более 60 городов – от Петропавловска-Камчатского до Калининграда. Все эти события объединяются под эгидой Всероссийского образовательного проекта «День тренингов», центральной площадкой которого и является «День тренингов» в г. Москве. В Алтайском крае мероприятие проходило во второй раз. На площадке Алтайского филиала РАНХиГС «День тренингов» собрал более 200 студентов, представителей бизнеса и работающей молодежи. Алтайский филиал РАНХиГС – это уникальная площадка, начиная от истории вуза европейского

уровня, заканчивая необыкновенной атмосферой для участников «Дня тренингов» в г. Барнауле!

Все участники мероприятия смогли посетить несколько образовательных блоков на свой выбор. В первой половине дня можно было узнать о всемирных экономических тенденциях – именно этому был посвящен тренинг «Sharing economy – модный мировой тренд» от спикера Евгения Прейса. Далее были тренинги по выбору. Здесь каждый пришедший выбирал тему, максимально близкую именно ему: «Инструменты интернет-рекламы», «Осознавай эмоции – действуй эффективно», «Финансовая грамотность на салфетке», «Организация мероприятий под ключ» и ряд других. Остановиться на одной из 14 тем было нелегко, и все же каждая тема привлекла тех людей, для которых она была наиболее актуальна. После кофе-брейка и небольшого перерыва, на котором участники могли в непринужденной обстановке пообщаться, обменяться впечатлениями, состоялся второй тренинг спикера от Станислава Яковенко – предпринимателя, бизнес-тренера, основателя тренингового проекта «Начало». Участники разобрались в следующих моментах:

- в чем секрет успеха большинства предпринимателей;

- как мотивировать себя и эффективно двигаться к любой цели;

- пять инструментов, которые помогут любому человеку поддерживать высокую мотивацию в бизнесе.

«День тренингов» – это площадка молодежного обучения. Именно поэтому блоки для студентов и школьников проводят молодые тренеры. Молодые – не значит неопытные; многие тренеры проекта имеют за плечами не только профильную тренерскую подготовку, но и обширный опыт ведения мастер-классов и тренингов. А чтобы в роли тренеров выступили только самые достойные, организаторы провели очный отбор. Успешно преодолевшие этот этап тренеры приняли участие в фото- и видеосъемке. Поэтому все, кто захотел посетить «День тренингов», могли заранее узнать тренеров в лицо и прослушать небольшую презентацию каждого тренинга. Участвовать в мероприятии мог любой желающий в возрасте от 16 до 29 лет. Подавляющее большинство участников составили студенты университетов и колледжей, а также школьники старших классов. Ожидается весенний «День тренингов», запланированный на середину апреля 2017 года, который станет более масштабным.





# РАНЖИТС

АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ

АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

№ 14  
2016







# РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ

656008, г. Барнаул, ул. Партизанская, 187  
Тел.: (385-2) 503-003 (приёмная комиссия),  
504-282, 504-272, e-mail: prof@alt.ranepa.ru, alt.ranepa.ru

Лицензия 90Л01 № 0008916 от 30.12.2015г.  
Свидетельство об аккредитации 90А01 № 0002039 от 20.05.2016г.

## ПРЕЗИДЕНТСКАЯ АКАДЕМИЯ: ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ ВСЕХ, УСПЕХ ДЛЯ КАЖДОГО!

- Крупнейший государственный вуз Европы
- Востребованный на всей территории России и за ее пределами диплом государственного образца
- Качественное и доступное образование
- Индивидуальный подход к каждому студенту
- Гарантированная практика
- Большие перспективы трудоустройства
- Отличная техническая оснащённость
- Интересная студенческая жизнь
- Домашняя атмосфера
- Отсрочка от армии

15 лет на рынке высшего образования Алтайского края

80% студентов получают предложения о трудоустройстве еще во время обучения

100 вариантов прохождения практики в федеральных и муниципальных органах власти, государственных учреждениях и крупнейших компаниях

### БАКАЛАВРИАТ, очно (4 года обучения)

#### ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Вступительные испытания:

ЕГЭ (математика, русский язык, обществознание)

#### ЭКОНОМИКА

Вступительные испытания:

ЕГЭ (математика, русский язык, обществознание)

#### ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Вступительные испытания:

ЕГЭ (история, русский язык, обществознание)

#### ПСИХОЛОГИЯ

Вступительные испытания:

ЕГЭ (математика, русский язык, биология)

### БАКАЛАВРИАТ, заочно (от 3 до 5 лет обучения)

Вступительные испытания:

- тестирование по направлениям подготовки, ЕГЭ

### МАГИСТРАТУРА, заочно (2.5 года обучения)

#### ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Вступительные испытания: тестирование в объеме бакалаврской подготовки

#### ФИНАНСЫ И КРЕДИТ

Вступительные испытания: тестирование в объеме бакалаврской подготовки