

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ»

АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ

**УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ**  
**АЛТАЙСКОГО ФИЛИАЛА**  
**РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ**  
**НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА**  
**И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

**ВЫПУСК 8**

Барнаул 2011

**ББК 95.4  
У 917**

**Редакционная коллегия:  
И.А. Панарин – главный редактор  
Л.Э. Воронова  
А.В. Должиков  
Т.В. Кайгородова  
Т.Е. Кузнецова  
Н.Г. Ломова  
Л.М. Лысенко  
С.В. Шлегель**

**У 917 Ученые записки Алтайского филиала российской академии народного хозяйства и государственной службы : сборник статей / под ред. И.А. Панарина. – Вып. 8. – Барнаул : АЗБУКА, 2011. – 282 с.  
ISBN 978–5–93957–520–1**

В сборнике представлены результаты научно-исследовательской работы преподавателей и сотрудников Алтайского филиала РАНХиГС по актуальным проблемам совершенствования российского законодательства, управления социально-экономическим развитием территорий, реформирования финансовой системы и управления социально-экономическими процессами в российском обществе.

Организация научной работы в Алтайском филиале РАНХиГС направлена на осмысление процессов и явлений, наблюдаемых в российской действительности, выработку практических рекомендаций по совершенствованию правовых, социальных и экономических механизмов модернизации общества и государства.

**ББК 95.4**

**ISBN 978–5–93957–520–1**

© Алтайский филиал российской академии народного хозяйства и государственной службы, 2011

## Содержание

*В.Д. Носко*

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления: понятие, признаки, принципы и формы ..... 6

*И.В. Ретивых*

Роль СМИ в формировании и продвижении имиджа муниципального образования (на примере г. Барнаула)..... 18

*А.М. Сергиенко*

Социальная исключенность как форма сельской бедности: оценка масштабов и глубины в Алтайском крае и Республике Алтай ..... 32

*М.М. Анисимова*

Оценка эффективности политики преодоления бедности сельского населения в регионе аграрной специализации (на примере Алтайского края) ..... 53

*А.С. Гудков*

Формирование кадрового ресурса управленческого корпуса силовых структур после увольнения ..... 62

*И.П. Кулагина, О.В. Кузнецова*

Совершенствование государственной системы управления охраной труда ..... 75

*А.А. Еремин*

Естественное воспроизводство населения Алтайского края на рубеже XX–XXI вв. .... 79

*И.В. Коврижных*

Особенности индивидуального воспроизводства и проблемы управления ..... 89

*Т.Н. Самсонова*

О проблемах определения перечня документов, создание, хранение и использование которых целесообразно осуществлять в электронном виде при организации внутренней деятельности различных ведомств и учреждений ..... 98

*Е.В. Денискина, Н.Г. Лаврова*

Педагогическое образование как специфическая социально-экономическая услуга ..... 106

*Е.А. Абломская*

Мотивация и стимулирование педагогического персонала образовательного учреждения ..... 116

<i>Н.И. Глотова</i>	
Совершенствование механизма финансового обеспечения государственных (муниципальных) учреждений.....	122
<i>В.В. Козлов</i>	
Трансформация как способ подготовки отчетности в соответствии с МСФО.....	129
<i>Ю.А. Тихомирова</i>	
Интернет-страхование в России: проблемы и перспективы.....	134
<i>И.П. Кулагина</i>	
Прожиточный минимум как инструмент социальной стандартизации .....	145
<i>Е.В. Вологдин</i>	
Человеческий капитал как основа развития общества.....	153
<i>Т.Е. Кузнецова</i>	
Система оценки качества компетентности выпускников вузов: проблемы и перспективы.....	160
<i>И.Н. Сычева, Ю.А. Тихомирова</i>	
Роль метода кейс-стади в реализации компетентностного подхода в процессе изучения экономических дисциплин.....	164
<i>А.В. Должиков</i>	
Юридическая техника органов международного правосудия по делам о правах человека .....	172
<i>Е.В. Касихина</i>	
Проблемы имплементации норм международных договоров в российскую правовую систему .....	185
<i>И.И. Игнатовская</i>	
Экономические основы конституционного строя как основа экономической безопасности России .....	190
<i>Л.Г. Коновалова</i>	
Исполнительное производство в свете решений Конституционного Суда РФ .....	193
<i>А.А. Васильев</i>	
Традиционалистское учение Иосифа Волоцкого о государстве и праве .....	204
<i>А.А. Васильев</i>	
Политико-правовые взгляды И.С. Пересветова .....	208

<i>Р.В. Насыров</i>	
Юриспруденция – наука прикладная.....	212
<i>Ю.П. Шубин</i>	
К вопросу о доступе граждан к береговой полосе водного объекта....	224
<i>Ю.П. Шубин</i>	
К вопросу о нарушении правил охоты .....	230
<i>С.А. Рыбакова</i>	
Изъятие для государственных и муниципальных нужд недвижимого имущества, находящегося в залоге .....	238
<i>Д.С. Бердыченко</i>	
Адвокатура как институт гражданского общества.....	242
<i>Ю.А. Рудт</i>	
Проблемы разграничения компетенций в правовом регулировании местного самоуправления между Россией и субъектами Российской Федерации .....	246
<i>Н.С. Мельникова</i>	
Мотивационное программно-целевое управление (МПЦУ) как инновационная платформа в вопросах совершенствования делопроизводства в контексте управления качеством образования в вузе.....	250
<i>О.И. Баранова</i>	
Начальный этап формирования женского образования на Алтае в конце XIX – начале XX вв. ....	254
<i>Е.В. Романова</i>	
Формирование политического сознания молодежи .....	261
<i>Л.М. Лысенко</i>	
Организация самостоятельной работы студентов в процессе высшего профессионального образования.....	269
<i>Ю.Н. Ляпина</i>	
Необходимые компоненты в арсенале личности, обуславливающие специфику ее самоактуализации.....	272
<i>А.С. Кузиков, Р.Н. Перебоев</i>	
Использование компьютерных технологий для управления учебным процессом в высшем учебном заведении.....	280

*В.Д. Носко*

## **Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления: понятие, признаки, принципы и формы**

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

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

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

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

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

Такая взаимосвязь государственных и самоуправленческих начал обусловлена более глубинными и объективными факторами, в числе которых степень социально-экономической зрелости общества, соотношение и расстановка социальных групп – классовых, сословных, этнических и т.д.; характер их борьбы или сотрудничества; духовные, национальные, культурные традиции; особенности геополитического положения, исторического развития, демографического состояния общества и др.

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

Становление государства резко меняет роль и место местного самоуправления в организации общественной жизни и в системе власти. Местное самоуправление – это длительный (на протяжении столетий и тысячелетий) период поиска своего места в государственной системе. С развитием государства формы и принципы организации управления на местах претерпевали изменения.

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

главных государственных дел. Подобное перераспределение полномочий в целом укрепляло государство и было основой его развития на новом качественном уровне.

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

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

В процессе осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления своих функций происходит неизбежное взаимодействие между данными управляющими структурами. Как отмечает Б.П.Курашвили, «реальная жизнь управленческого отношения – это взаимодействие сторон, реализующих свои полномочия»<sup>1</sup>.

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

- 1) два и более субъекта правоотношения;
- 2) активная деятельность субъектов правоотношения (принятие ими решений и совершение действий, влияющих на другого субъекта правоотношения, а не пассивное ожидание воздействия);
- 3) согласованная деятельность субъектов правоотношения (принятие ими таких решений и совершение действий, которые известны другим субъектам на основе закона и иных нормативно-правовых актов);
- 4) наличие единой цели, на достижение которой направлена деятельность субъектов правоотношения<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. – М., 1987. – С. 142.

<sup>2</sup> Карташов В.Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 19.



Данное взаимодействие строится на определенных принципах:

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

Принципы взаимоотношений производны от начальных, но вместе с тем обладают собственной спецификой, собственным содержанием. Их особенность в том, что они находят свое проявление в процессе взаимодействия государственных органов с органами местного самоуправления. Собственно говоря, их задача заключается в том, чтобы обеспечить из всего многообразия возможных взаимоотношений именно взаимодействие как необходимое условие оптимизации и повышения эффективности управленческой деятельности органов публичной власти, к которым и относятся органы государственной власти и местного самоуправления.

Можно сформулировать основные принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, которые, по своей сути, можно разделить на общие и специальные.

*К общим принципам относятся:*

#### **1. Принцип законности.**

Принцип законности, безусловно, является основополагающим во взаимоотношениях между любыми органами государственного и муниципального управления. Только при неукоснительном соблюдении данного принципа можно реально говорить о правовом управлении. Такая деятельность возможна только при детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

#### **2. Принцип публичности.**

Принцип обусловлен открытым характером деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

#### **3. Принцип гласности.**

Принцип гласности заключения договоров, соглашений означает гарантию защищенности прав муниципального образования, поскольку полноценная информация обеспечивает невозможность в одностороннем порядке изменять взаимные права, обязанности и ответственность, установленную в договорном порядке.

#### **4. Принцип равноправия органов государственной власти и местного самоуправления (принцип народовластия).**

Сущность этого принципа заключается в том, что, во-первых, органы государственной власти и органы местного самоуправления вступают во взаимоотношения как равные субъекты права; во-вторых, органы местного самоуправления различных муниципальных образований равноправны между собой.

Обеспечение этого принципа позволит минимизировать различия в определении объема полномочий каждого отдельного муниципального образования.

Равноправие, таким образом, предполагает гарантированный минимум равных прав и обязанностей местного сообщества и возможность приобретать и осуществлять один и тот же объем полномочий при их разграничении. Равноправие муниципальных образований – это создание режима их равных правовых, организационных и финансовых возможностей.

*К специальным принципам взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления можно отнести:*

### **1. Принцип целесообразности (приоритетности интересов).**

Вполне естественно, что любые взаимодействия между органами государственной власти и местным самоуправлением должны иметь определенный смысл, быть направленными на реализацию общегосударственных целей. Этот принцип включает в себя и выделяемый в некоторых нормативных актах принцип соблюдения общегосударственных интересов, относясь к нему как общее к частному. Нарушение принципа целесообразности во взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления, например, при необоснованной передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые они не могут успешно реализовывать, должно являться основанием для отмены соответствующих законодательных актов и соглашений.

### **2. Принцип самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции.**

Органы государственной власти и органы местного самоуправления самостоятельно реализуют свои полномочия в рамках своих предметов ведения без вмешательства других органов.

Принцип самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции не исключает контроль со стороны других органов за их деятельностью.

Самостоятельность органов государственной власти и местного самоуправления означает их юридическую, организационную и финансовую самостоятельность. В пределах собственной компетенции государственные и муниципальные органы самостоятельно планируют и организуют свою работу, принимают решения, обеспечивают контроль за их выполнением.

### **3. Принцип недопустимости ущемления интересов других муниципальных образований.**

Указанный принцип нацелен на создание таких условий, при которых осуществление полномочий одним муниципальным образованием простирается лишь до той границы, от которой начинается осуществление полномочий другим муниципальным образованием. Практика применения дан-

ного принципа будет выступать специфическим индикатором, определяющим степень свободы и защищенности муниципальных образований.

#### **4. Принцип согласования интересов.**

Соблюдение принципа согласования интересов субъекта Федерации и интересов муниципального образования соотносится с ограничениями их компетенции, поскольку каждый из них должен считаться с правами и интересами другого, обязан содействовать нормальному функционированию как органов государственной власти субъекта Федерации, так и органов местного самоуправления, реализации их полномочий. Указанный принцип более всех подвержен правовому регулированию и на его основе может быть создан механизм взаимодействия, поскольку основой взаимных действий может быть только добровольное согласие участников отношений.

Слово «согласовать» означает «обсудить, выработать единое мнение о чем-нибудь, получить согласие на что-нибудь». Закрепление такого единства и согласия правовыми средствами будет способствовать эффективной совместной деятельности государственных органов, их взаимодействию.

На практике это достигается путем информирования друг друга о планах работы, проводимых мероприятиях, разрабатываемых документах, а также путем координации – согласования планов, действий государственных органов и их структурных подразделений ради решения общих задач. Для осуществления этих функций органы государственной власти и местного самоуправления создают специальные согласительные или координационные комиссии либо сами берут на себя их осуществление. И, наконец, важную роль играет контроль за ходом выполнения согласованных мероприятий, в процессе которого дается оценка проделанному и устанавливается соответствие результата принятым решениям и достигнутым соглашениям. По данным контроля устраняются отклонения от установленного состояния или корректируется решение, определяющее это состояние.

#### **5. Принцип обеспеченности ресурсами (пропорциональность при распределении).**

Принцип обеспеченности ресурсами направлен, прежде всего, на обеспечение органов местного самоуправления средствами, необходимыми для реализации возложенных на них полномочий, как переданных им государством, так и относящихся к их предметам ведения. Данный принцип обычно закрепляется во всех законах субъектов Федерации о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Имеется он и в проекте Федерального закона «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными госу-

дарственными полномочиями в Российской Федерации»<sup>1</sup>. При этом следует иметь в виду, что речь должна вестись не только о выделении необходимых финансовых ресурсов, но и о пропорциональности их распределения, а также наличии иных ресурсов: материальных, человеческих, правовых и т.д.

#### **6. Принцип взаимной ответственности.**

Как уже отмечалось выше, во взаимоотношениях между органами государственной власти и органами местного самоуправления речь должна вестись не только об ответственности органов местного самоуправления перед государственными, но и об ответственности самих государственных органов перед органами МСУ.

А. Широков и С. Юркова добавляют указанный список принципами выборности и выделенной компетенции<sup>2</sup>.

#### **7. Принцип выборности.**

Выборность местной власти регулируется государством в части ее обеспечения гарантий избирательных прав граждан посредством установления законом порядка проведения выборов, т.е. избирательных процедур, гарантирующих свободное волеизъявление граждан. У органов местного самоуправления при этом остается возможность выбора той избирательной системы, которая наилучшим образом соответствует местным особенностям организации местного самоуправления.

#### **8. Принцип выделенной компетенции.**

Сама «выделенная компетенция» является объектом регулирования со стороны государства, т.к. устанавливается она законом. Но в том объеме, в котором компетенция местного самоуправления установлена, она является собственной компетенцией органов местной власти и вмешательство в нее запрещено, то есть баланс интересов обеспечивается и здесь.

Кроме того выделяют принципы: рационального сочетания государственных и общественных интересов, согласования приоритетов социальной, хозяйственной, финансовой, культурной политики, обеспечения многообразия в самоуправлении народов и территорий<sup>3</sup>; а также принципы: единства, иерархичности и соподчинённости, строгой регламентации и обусловленности, подзаконности, государственной поддержки местного самоуправления<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Проект Федерального закона N 98074131–2 «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» (окончательная ред., принятая ГД ФС РФ 27.10.1999).

<sup>2</sup> Широков А., Юркова С. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. – М., 2000.

<sup>3</sup> Селютина Е.Н. Взаимоотношения органов государственной власти РФ и органов местного самоуправления. – Орел, 2003. – С.125.

<sup>4</sup> Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления: Учебное пособие. – М., 2009.

Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления весьма разнообразны. По мнению Ю.Н. Мильшина и С.Е. Чаннова, в теории муниципального права выделяются три базовые модели взаимодействия<sup>1</sup>.

Первая – «*модель партнерства*», обоснованная в XIX в. в трудах Дж. Ст. Милля. Отношения местных и центральных властей в данной модели – это отношения партнеров и равноправных товарищей, преследующих общие цели и оказывающих необходимые услуги населению. Местное управление понимается в первую очередь как «органический элемент самовыражения соответствующего местного сообщества»<sup>2</sup>.

Данную концепцию можно обозначить как идеалистическую, по крайней мере применительно к прошлому и настоящему, как нечто вроде теории о государстве всеобщего благоденствия. Во-первых, интересы государства и местных сообществ совпадают не во всем. Противоречие государственных и местных интересов существует изначально как противоречие между целым и его частью. Государственная власть выступает в масштабах общества (региона) центростремительным фактором. Местное самоуправление, напротив, в определенном смысле является фактором центробежным. «Отмеченное противоречие, т.е. единство и »борьба» центростремительной и центробежной тенденций, внутренне присуще общественному организму, изначально заложенному в природе социума, поэтому оно объективно не устранимо»<sup>3</sup>.

Во-вторых, в самой природе местного самоуправления заложен постоянный конфликт с государственной властью. Противоречия, как известно, являются источником развития, поэтому противоречия между государством и местной властью таят в себе мощное созидательное начало. Однако их подлинно партнерское разрешение требует величайшей культуры сторон, политико-экономической стабильности и процветания, чего в необходимой мере часто нет даже в самых развитых странах.

С учетом вышеизложенного «*модель партнерства*» может и должна рассматриваться в качестве идеальной цели, полное достижение которой невозможно, но движение к которой позволяет оптимизировать реально сложившиеся взаимоотношения государственных органов центра, регионов и органов местных сообществ жителей.

Модели партнерства обычно противопоставляется «*агентская модель*». В ее рамках отношения между центральными и местными властями

---

<sup>1</sup> Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России: Учебное пособие. – М., 2006.

<sup>2</sup> Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С. 115.

<sup>3</sup> Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – М., 1995. – С. 296.

рассматриваются как отношения агента и принципала, т.е. акцент делается на главенствующую роль центра в отношениях с местным управлением. Местные органы считаются своеобразным инструментом, посредством которого центральное правительство реализует свой политический курс на местах. Местное управление является всего лишь административным средством осуществления управленческих функций на местах, нацеленным не столько на обеспечение местного представительства, сколько на оказание услуг<sup>1</sup>. Государство же, являясь гарантом эффективности социально-экономической и общественной жизни и будучи призванным обеспечивать разумные стандарты услуг, предоставляемых гражданам, имеет полное право руководить деятельностью органов местного управления.

Указанная модель в большей степени отражает реальное положение вещей. Безусловно, государственная централизация обеспечивает преимущества единого управления, свободного от местных политических споров, и позволяет снизить содержание местных служб, например: «Три службы по уборке мусора в соседних коммунах будут гораздо дороже, нежели одна служба, действующая в трех коммунах»<sup>2</sup>.

Однако местное самоуправление перестает им быть, не обладая самостоятельностью в рамках своих полномочий. Агентская модель дозирует степень зависимости органов местного самоуправления от органов государственной власти и не устанавливает механизма реализации такой зависимости.

Обе указанные выше модели исходят из прямо противоположных установлений. Соответственно, возникает мысль о возможности создания усредненной модели, сочетающей в себе достоинства агентской и партнерской. В основе такой модели лежит концепция взаимозависимости государства и мест – «*модель взаимозависимости*».

Обосновывая ее, британский исследователь Р. Роде обратил внимание на то, что отношения центральных и местных органов характеризуются как некоторой степенью их независимости, так и взаимозависимостью и определяются реальным властным потенциалом сторон, имеющимися в их распоряжении ресурсами (особенно финансовыми) и средствами давления. Немалую роль в этих отношениях может сыграть личный фактор и правильный выбор конкретной стратегии. Аналогичных позиций придерживается и другой британский ученый – Т. Бирн, отмечающий, что

---

<sup>1</sup> Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С. 116.

<sup>2</sup> Драго Р. Административная наука. – М., 1982. – С. 400.

«в настоящее время местные органы не могут быть определены ни как агенты правительства, ни как его равноправные партнеры»<sup>1</sup>.

Правительство контролирует парламент и поэтому способно добиваться принятия законов, регулирующих и направляющих тем или иным образом деятельность муниципальных учреждений. Местные представительные органы в свою очередь обладают самостоятельным мандатом, полученным от избирателей, собственными финансовыми источниками, компетенцией, закрепленной за ними законодательно. В итоге не только местные органы оказываются зависимыми от правительства (в плане общей поддержки, финансовых субсидий, законодательного регулирования и т.д.), но и правительство попадает в определенную зависимость от местных властей при реализации своего политического и экономического курса на местах.

Таким образом, *модель взаимозависимости* является синтетической, объединяющей в себе элементы и первой, и второй моделей и, по мнению А.И. Черкасова, способна стать ориентиром в деле совершенствования отношений государства и местного самоуправления в нашей стране, в том числе взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

Полагаем, уместно будет упомянуть о том, что в современной литературе описываются также три модели взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления, которые имеют свою специфику, признаки и механизмы<sup>3</sup>. Каждая модель взаимоотношений обладает своими сущностными, юридическими, функциональными, организационными, социально-экономическими и иными характеристиками. К основным характеристикам этих взаимоотношений относятся:

- наличие правовых, экономических, политических и структурных взаимосвязей ее основных элементов;
- возникновение отношений как субординационного, так и координационного порядка, о чем подробно будет описано ниже;
- детерминированность особенностей государственной системы контроля за местным самоуправлением;
- наличие особых механизмов воздействия государства на функционирование местного самоуправления;
- предопределенность основных свойств местного самоуправления закономерностям построения системы публичной власти в государстве;

---

<sup>1</sup> Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России: Учебное пособие. – М., 2006.

<sup>2</sup> Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., 1998. – С. 116.

<sup>3</sup> Васильев А.А. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления. Практика муниципального управления. – 2009. – № 7.

– постоянное развитие и совершенствование модели взаимоотношений разных уровней публичной власти;

Наличие внутренней единой системы публичной власти подсистемы местного самоуправления, обладающей определенной степенью самостоятельности (особый порядок формирования, собственная компетенция, самоконтроль).

Первая модель – *административная*, в которой органы местного самоуправления прямо подчинены органам государственной власти, и формирование местных органов осуществляется либо непосредственно государственными органами, либо при их активном участии. При такой модели местная власть, по сути, полностью встроена в систему государственной власти и является ее продолжением. Эта модель тесно связана с административно-территориальным делением: для нее характерно «продолжение» государства на местах, а территория, на которую распространяется их юрисдикция, по сути, является административно-территориальной единицей, где осуществляется местное государственное управление. Последовательная реализация такой модели приводит к фактической отмене местного самоуправления и замене его системой местного государственного управления.

Вторая модель – *децентрализованная*, в которой органы местного самоуправления полностью отделены от системы государственной власти, формируются исключительно местными сообществами и решают исключительно вопросы местного значения. Местная власть является самостоятельной в тех пределах, в каких это допускает государство, и связана в своей деятельности лишь рядом общих принципов, закрепленных в законодательных актах государства. Местное самоуправление в рамках децентрализованной модели может быть не связано с территориальной организацией государственной власти.

Третья модель – *смешанная (дуалистическая)*, при которой взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления объединяют два предыдущих способа территориальной организации местной власти. При такой модели местная власть контролируется государством в той степени, в какой она участвует в решении государственных задач. Вне этой сферы и в рамках компетенции, определенной государством, местное самоуправление самостоятельно. Оно является, с одной стороны, «продолжением» государства, а с другой – общественным институтом. Эта модель взаимоотношений, по мнению А.А. Васильева, в том или ином виде постоянно присутствовала в Российской Федерации<sup>1</sup>.

Взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления осуществляется по нескольким направлениям. Эти на-

---

<sup>1</sup> Васильев А.А. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления // Практика муниципального управления. – 2009. – № 7.



правления взаимодействия получили в юридической науке наименование структурно-функциональных связей. Вполне очевидно, что, исходя из специфики организации государственной власти и местного самоуправления, взаимоотношения между их органами будут осуществляться:

- 1) сверху вниз;
- 2) снизу вверх;
- 3) по горизонтали.

Таким образом, между органами государственной власти и местного самоуправления существуют следующие виды связей:

1) субординационные – упорядочение сверху вниз, от вышестоящего уровня власти к нижестоящему. Субординационные связи возникают прежде всего при установлении органами государственной власти правовых основ местного самоуправления в данном регионе;

2) реординационные – упорядочение снизу вверх, от нижестоящего уровня власти к вышестоящему. Каждой субординационной связи в управленческих отношениях соответствует реординационная связь. Примером реординационной связи может быть право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации. Данная реординационная связь соответствует субординационной связи, заключающейся в принятии законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации законов, регулирующих местное самоуправление в данном регионе;

3) координационные – упорядочение на одном уровне, между двумя или более равностоящими субъектами. В рассматриваемой схеме отношения между органами государственной власти органами местного самоуправления носят горизонтальный характер. Примером могут служить совместные, согласованные действия по претворению государственных и региональных программ; проведение совместных совещаний (как на единовременной, так и на постоянной основе); формирование постоянно действующих координационных органов (коллегий, комиссий); организационное и техническое обеспечение выборов кампаний, правопорядка и другие действия, носящие в основном договорный характер.

На практике именно координационные взаимосвязи составляют наиболее значительную долю во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления.

Взаимоотношения координационного типа, между государственной властью и местным самоуправлением заложены уже в самих формулировках вопросов местного значения: «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения», «участие в охране природной среды». Такие формулировки дают основание говорить о равноправном участии органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме всего этого существует отраслевое законодатель-

ство, Законы «Об образовании», «О ветеранах» и другие, в которых также упоминается о равноправном участии органов местного самоуправления в решении различных вопросов.

Вместе с тем следует учитывать, что не может существовать в государственном управлении «объект», который надо было бы рассматривать как абсолютно равный субъекту управления (государству), причем даже при только координационном взаимодействии между ними. Координация между двумя и более равностоящими субъектами не исключает того, что, в общем, они могут находиться на разных уровнях в иерархически более сложно организованной системе управления.

Так как государственно-управленческие отношения в обобщенном виде – это правоотношения, т.е. отношения на основе права, законодательства, то государство (его органы) определяет законодательную базу существования и функционирования местного самоуправления, пределы его полномочий и может изменить эти «правила игры». Кроме того, оно же и контролирует законность поведения местного самоуправления, определяет и применяет санкции в случае нарушений, используя для этого судебную власть и аппарат принуждения.

Таким образом, можно сделать вывод, что во взаимоотношениях между государственной властью и местным самоуправлением основная задача государственной власти заключается в установлении правовых основ организации местного самоуправления. Все остальные виды регулирующего воздействия государственной власти на местное самоуправление являются необязательными. При этом государство не теряет возможности косвенно, путем влияния на других участников социальных взаимоотношений, оказывать свое управляющее воздействие. Чаще всего оно даже более эффективно, чем прямое администрирование.

*И.В. Ретивых*

## **Роль СМИ в формировании и продвижении имиджа муниципального образования (на примере г. Барнаула)**

**Имидж города** представляет собой совокупность убеждений и ощущений людей, которые возникают по поводу его особенностей. Это субъективное представление о городе может формироваться вследствие непосредственного личного опыта (например, в результате проживания на его территории) или опосредованно (например, со слов очевидцев, из материалов СМИ и т.д.). Таким образом, имидж города – очень разноплановый, эмоционально-окрашенный, иногда искусственно создаваемый, зачастую поверхностный его образ, который складывается в сознании людей.

Цель и задача имиджа – привлечение внимания и идентификация субъекта.

На формирование имиджа города в рыночных условиях влияют:

- производители товаров и услуг, внешние и внутренние инвесторы, другие целевые группы общественности и отношение к ним;
- политика, проводимая местной администрацией в отношении рыночных преобразований, и приоритеты в социально-экономическом развитии;
- позиционирование города;
- инвестиционный климат в городе;
- финансовая стабильность в городе;
- участие территориальной деловой элиты в общественно значимых акциях, благотворительность, спонсорство;
- интеллектуальный и научный потенциал города;
- СМИ как инструмент создания, изменения имиджа города в сознании читателей, зрителей и т.п.

Роль СМИ в создании и изменении имиджа города трудно переоценить. Исследования, проводимые Академией имиджологии, показали: если человек ничего не знает о той или иной территории, он, как правило, делает вывод о ее несоответствии требованиям жителей, гостей, бизнеса и т.п., о ее непривлекательности. Единственное позитивное, что может быть приписано в психике человека такой территории – это состояние и динамика тех факторов, которые он, безусловно, считает неудовлетворительными в известных ему городах.

Барнаул, как каждый город, имеет несколько видов имиджей. Под имиджем города в СМИ нами понимается образ-представление, формируемое информацией о городе и функционирующее на уровне индивидуального, группового или общественного сознания, в котором в сложной взаимосвязи соединяются внешние и внутренние характеристики города как прообраза имиджа.

Функции СМИ при формировании позитивного имиджа города заключаются в следующем:

- позиционировании Барнаула, то есть создании представления о городе и его позитивно-отличительных особенностях, сравнительных преимуществах в сознании общественности, социальных групп, конкретных целевых аудиторий в сферах экономики, науки, культуры, образования, экологии, спорта, рекреации и т.д.;
- создании положительного отношения к городу, принятия и одобрения деятельности его администрации, учреждений и организаций, жителей и гостей, других значимых и желательных для города субъектов отношений;
- формировании социальной установки на привлекательность или побуждение к выбору города как надежного места инвестирования в бизнес-среде, установки на проживание, посещение города, работу в нем и т.д.

Таким образом, имидж города формируется в СМИ через информацию, раскрывающую основные параметры жизни города, лежащие в основе его имиджевого восприятия.

В качестве основных параметров, определяющих имидж города, специалисты определяют:

1) качество жизни в городе (решение жилищного вопроса, социальные услуги, качество продуктов питания, обеспеченность населения объектами культуры, искусства, просвещения, спорта, экологии, уровне и доступности образования, криминогенности обстановки);

2) кадровые ресурсы города (профессионалы, их достижения, рост, подготовка будущих специалистов, возможности их трудоустройства, повышение квалификации и получение новых специальностей);

3) инфраструктура города (работа транспорта, связи, бытовые услуги, гостиницы, предприятия торговли и питания);

4) высокие технологии (развитие в городе высокотехнологических производств, отраслей, наличие научной базы);

5) капитал (привлечение инвестиций, финансирование городских программ и проектов, объем собственных и привлеченных средств города, района),

6) работа контролирующих органов (рациональность, мобильность, эффективность, честность);

7) инфраструктура бизнеса (развитие отдельных видов бизнеса, уровень услуг в области консалтинга, аудита, рекламы, права, информации);

8) власть города (о мэре города и его команде, их компетентности, о прозрачности деятельности, о стиле принятия решений, отношении к социальным проблемам).

Информация в СМИ по данным параметрам чаще подается в событийно-ситуативном плане. Так имидж Барнаула формируется в СМИ через подачу информации о различных событиях, видах деятельности таких, как:

а) проведение праздников, фестивалей, съездов, форумов и других массовых мероприятий;

б) деятельность милиции;

в) работа органов власти и правосудия;

г) медицинское обслуживание;

д) работа образовательных учреждений;

е) транспортные проблемы;

ж) строительство и благоустройство города.

При этом формируется целостная картина имиджа, которая в сознании реципиентов описывается с помощью различных значимых характеристик.

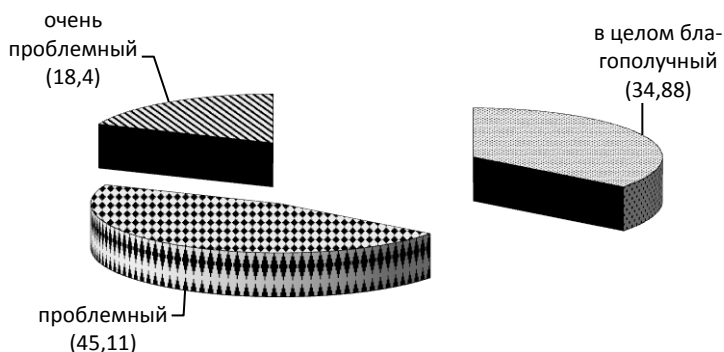
В июле-августе 2008 г. был проведен анализ СМИ Барнаула с целью изучения продвижения города в СМИ и их вклада в формирование пози-

тивного имиджа города. Исследовались печатные СМИ и телевидение в городе Барнауле.

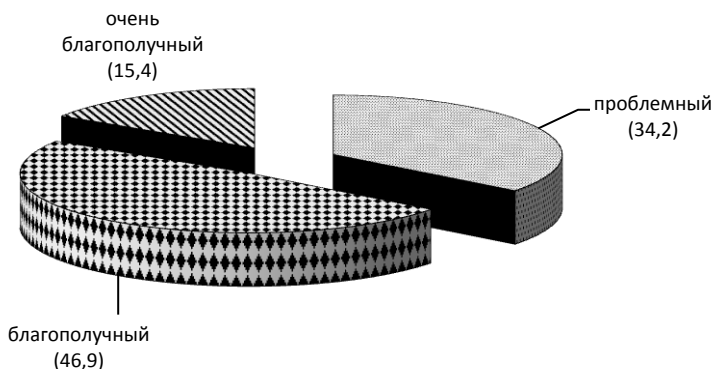
1. При анализе печатных СМИ был проведен опрос жителей города – 304 человека (122 мужчин и 182 женщины), а также изучены публикации в печатных СМИ города. Анализ дал следующие результаты:

Во-первых, респонденты констатируют факт, что подавляющее большинство газет особое внимание уделяет описанию различных праздников, форумов, мероприятий и т.п. (в среднем по всем газетам – 49,25%).

Во-вторых, интересно то, что существуют заметные расхождения между тем, как город представляет пресса, и тем, как его видят в этом отношении сами читатели. Это расхождение видно на представленных ниже диаграммах (рис. 1 и 2).



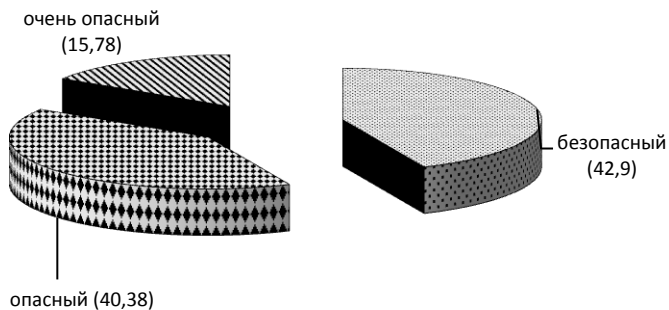
**Рис. 1. Мнение жителей о благополучности–проблемности города (результаты опроса среди читателей газет; данные в %)**



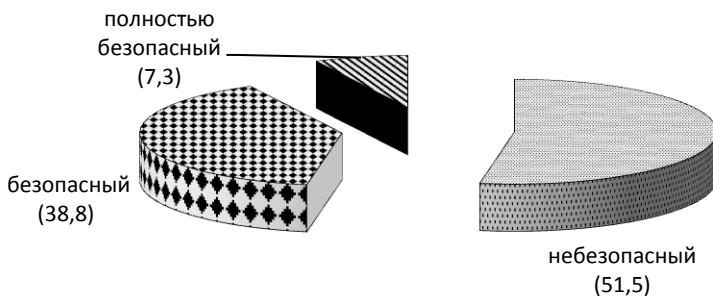
**Рис. 2. Представление города в прессе (результаты опроса среди читателей газет; данные в %)**

Так, большинство жителей считают город проблемным (рис. 1), тогда как в СМИ город представляется благополучным (рис. 2).

В ходе опроса респондентам было предложено оценить, насколько пресса формирует образ города как безопасного места проживания (результаты см. на диаграмме: рис. 3 и 4):



**Рис. 3. Мнение жителей о ситуации в городе (результаты опроса среди читателей газет; данные в %)**



**Рис. 4. Представление города в прессе (результаты опроса среди читателей газет; данные в %)**

Как видно из диаграмм, мнения также диаметрально расходятся.

В-третьих, для верного понимания, кто является «лицом города», важно рассмотреть как общий результат по прессе, так и результаты по отдельным изданиям.

Из диаграммы видно, что на лидирующих позициях находятся:

- горожане (40,3%),
- представители власти (31%),
- выдающиеся люди и предприниматели (по 24,4%).

В целом такое распределение голосов вполне нормально и отражает реальную картину жизни любого здорового общества. Однако необходимо проводить меры в целях поднятия процента в позиции «предприниматели», так как это является показателем развития бизнес сферы в городе.

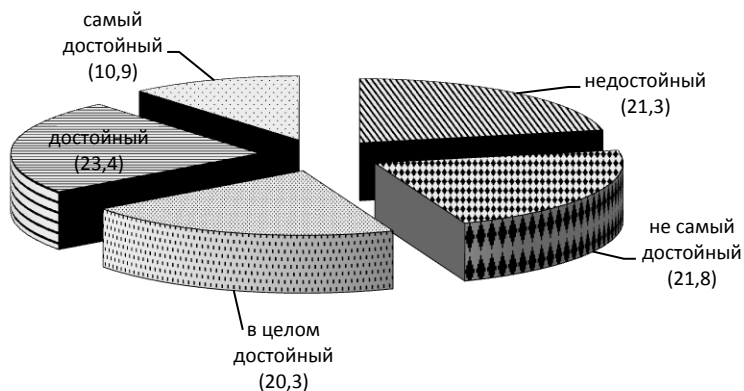
Проблема развития бизнеса в городе тесно связана с проблемой инвестиций («Лицо города – предприниматели»).

Рассмотрим остальные показатели более подробно.

Для города инвестиции прежде всего могут быть связаны с высокими технологиями, строительством и благоустройством города, развитием бизнеса.

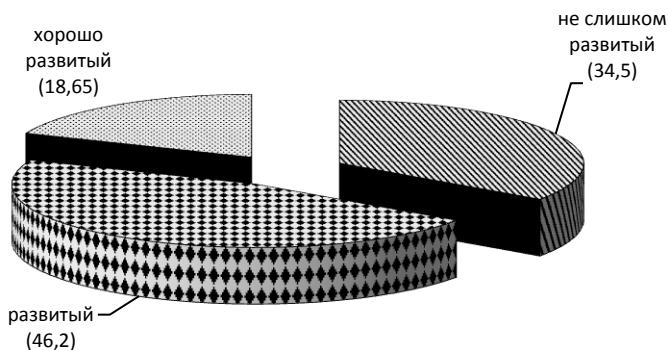
Тем не менее, ни одна из этих позиций в прессе практически не освещается (так, высокие технологии получают в среднем 9,86%, бизнес – 21,85, строительство и благоустройство города – 32,4%). Процент по данному показателю более чем солиден. Однако в газетах тема «строительства и благоустройства города» описывается чаще с позиции решения социально-экономических проблем, нежели с позиции инвестиций.

Показательны результаты по таким позициям опроса: «Барнаул – как промышленный центр», «Барнаул – как город, достойный инвестиций».



**Рис. 5. Барнаул – город, достойный инвестиций (результаты опроса среди читателей газет; данные в %)**

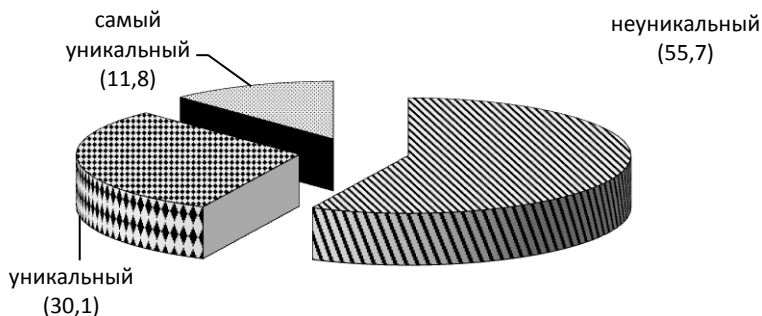
Также не вдохновляют и результаты опроса читателей относительно степени развитости города.



**Рис. 6. Степень развитости города по представлению прессы (результаты опроса читателей газет; данные в %)**

С одной стороны, 46,2% респондентов говорят, что город – достаточно развитый, но очевидно, что идет тяготение к оценке «не слишком развитый» (34,5%). И лишь каждый пятый горожанин считает свой город хорошо развитым.

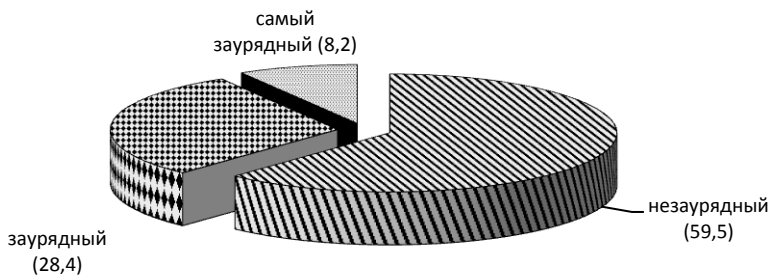
С проблемой инвестиций тесно связана и тема уникальности города. В современной России достаточное количество городов, в которые удобно и выгодно вкладывать средства; для привлечения потенциальных инвесторов в город необходимо, чтобы город отличался от всех остальных, имел свои уникальные, нигде больше не встречающиеся особенности.



**Рис. 7. Уникальность города (по мнению читателей; данные в %)**

Лишь один из девяти человек считает свой город уникальным, каждый же второй говорит, что город ничем от других не отличается. Примечательно и то, что в прессе идет пропаганда уникальности города (59,5%).





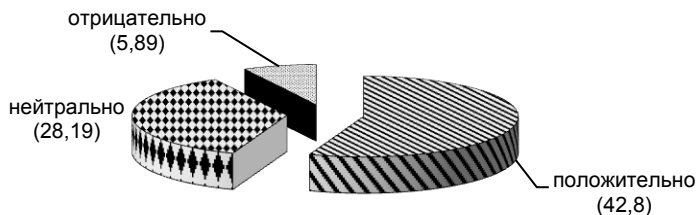
**Рис. 8. Заурядность города (пропаганда в прессе; данные в %)**

Таким образом, для города серьезно стоит вопрос инвестиций, но решать его необходимо с поиска уникальности, самобытности города, анализа его сильных и слабых сторон, начиная с географического положения. Необходимо найти то уникальное, что отличает Барнаул от других мест, и активно внедрять эту информацию в массы, в частности – через прессу. Так, уникальным для города может быть:

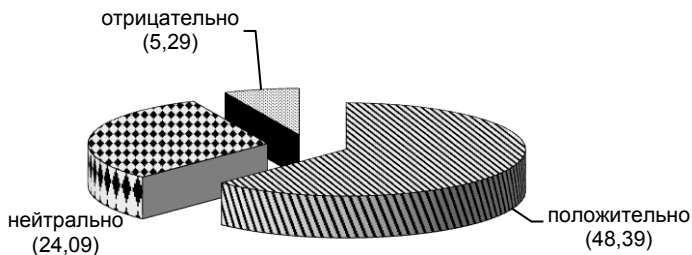
- выдающиеся люди (прошлого или современного этапа развития);
- образовательная и научная среда (в частности, вопросы ортопедической медицины);
- климат;
- достопримечательности и т.д.

2. Был проведен опрос 304 человек (122 мужчин и 182 женщины) на тему особенностей телевидения в городе Барнауле.

Во-первых, изучался общий фон передач о Барнауле и Алтае, т.е. насколько негативно или позитивно на телевидении подается информация о них.



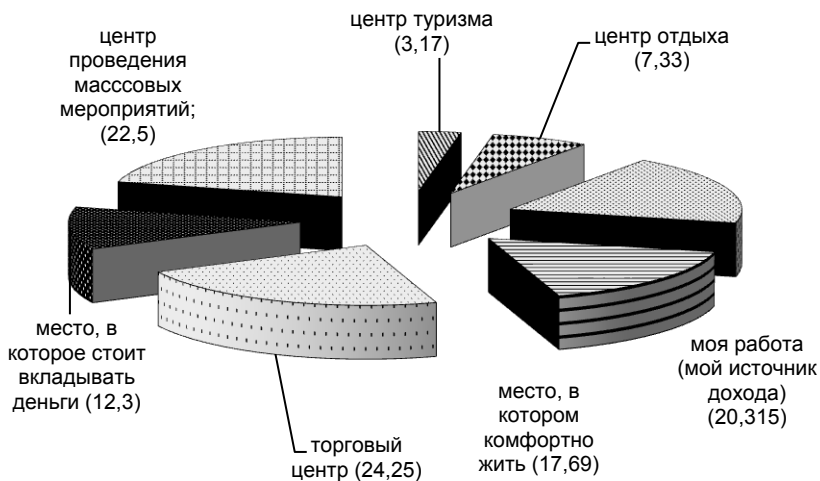
**Рис. 9. Общий фон передач о Барнауле (результаты опроса жителей г. Барнаула; данные в %)**



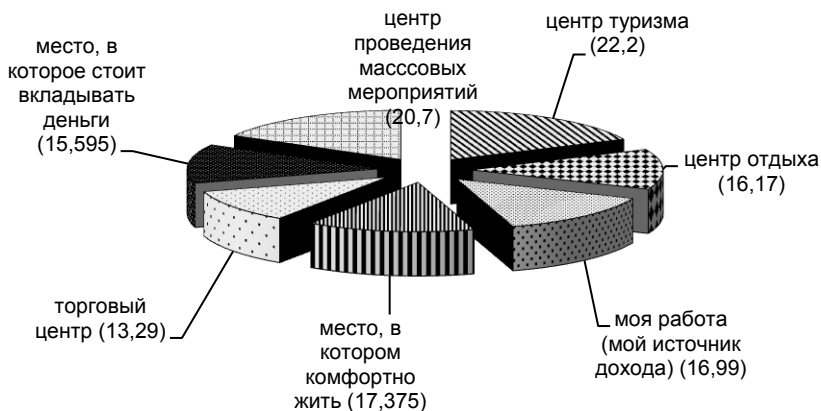
**Рис. 10. Общий фон передач об Алтае  
(результаты опроса жителей г. Барнаула; данные в %)**

Из диаграмм видно, что как о Барнауле, так и об Алтае на телевидении говорится в целом позитивно. Независимо от пола и возраста респонденты были практически едины во мнении об общем фоне телепередач.

Наиболее важно изучение, какой образ города и края создается на телевидении.



**Рис. 11. На телевидении чаще позиционируется Барнаул как...  
(результаты опроса жителей г. Барнаула; данные в %)**



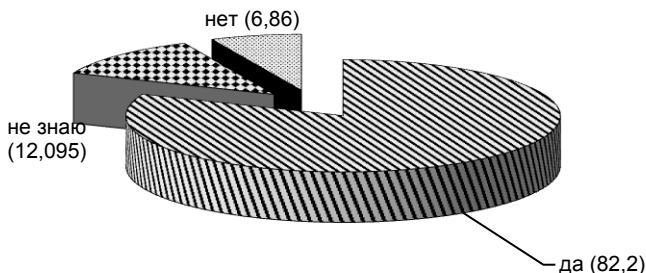
**Рис. 12. На телевидении чаще всего позиционируется Алтай как ... (результаты опроса жителей г. Барнаул; данные в %)**

Из диаграмм видно, что Барнаул на телевидении выглядит как торговый центр или место проведения массовых мероприятий. Для каждого пятого жителя Барнаул – это прежде всего место работы. Алтай же – это центр туризма и проведения массовых мероприятий.

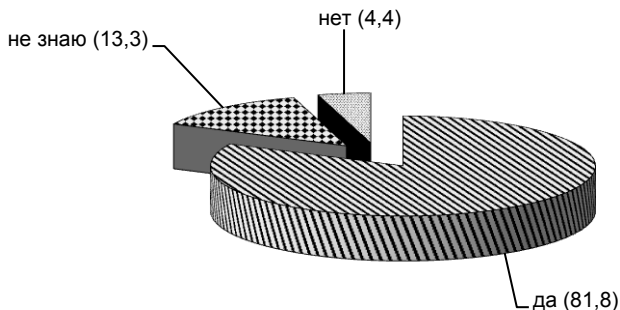
При этом с точки зрения привлечения инвестиций, Барнаул оказывается не в выигрышном свете – лишь 12,3% передач говорят о городе как месте, в которое можно и выгодно вкладывать деньги.

Необходимо максимально сообщать об истории города, о том, чем город может гордиться, чем он отличается от других, насколько значителен Барнаул. Это дает огромное преимущество: так формируется не просто позитивный образ города, а именно гордость за свой родной край, а это влечет за собой и появление субъективного ощущения силы преодолеть трудности, сближение людей и т.п.

При этом ту же ситуацию показывают нам и результаты опроса «Хотели бы вы знать, чем может гордиться город?»



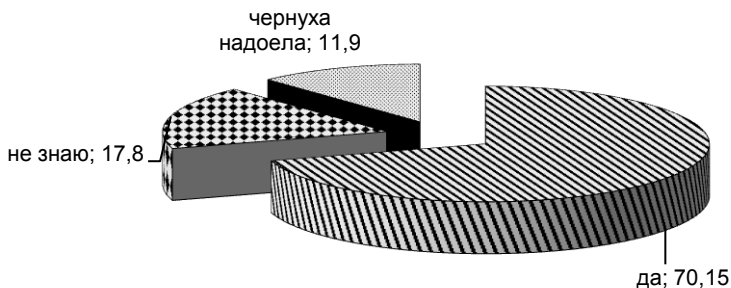
**Рис. 13. Хотели бы вы узнать, чем может гордиться Барнаул?**  
(результаты опроса жителей г. Барнаула; данные в %)



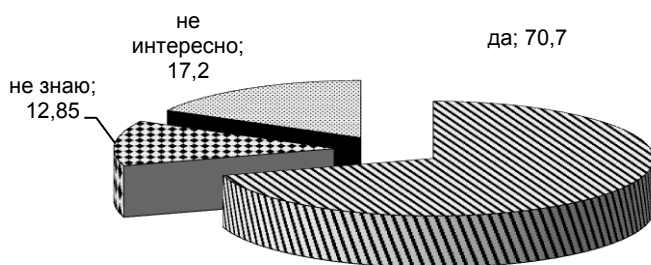
**Рис. 14. Хотели бы вы узнать, чем может гордиться Алтай?**  
(результаты опроса жителей г. Барнаула; данные в %)

Из диаграмм видно, что более 80% жителей стремятся и считают необходимым знать, чем может гордиться город и край, и менее 7% человек этого знать не хотят. То же наблюдается и при анализе в зависимости от пола, возраста и уровня образования.

Также при анализе телевизионных передач было важно, насколько люди хотят видеть передачи про проблемы города и края, нет ли перенасыщения эфира подобными телевизионными программами.



**Рис. 15. Хотели бы вы узнать больше о проблемах Барнаула и способах их решения? (результаты опроса среди жителей г. Барнаула; данные в %)**



**Рис. 16. Хотели бы вы узнать больше о проблемах Алтая и способах их решения? (результаты опроса среди жителей г. Барнаула; данные в %)**

Из диаграмм видно, что около 70% людей (в обоих случаях) хотят узнать о проблемах Барнаула и Алтая, то есть это означает, что этой информации не хватает, а главное – в СМИ не рассказывается о возможных путях и способах преодоления этих проблем. Таким образом, люди, во-первых, отстранены от решения проблем города и края, а во-вторых, находятся в информационном вакууме, что негативно будет сказываться на отношении их к правительству города, так как неизвестно даже, знает ли власть о проблемах жителей и собирается ли эти проблемы решать.

Очевидно, что необходимо подключать самих жителей к решению проблем города. В этих целях можно предлагать различные конкурсы

на поиск решений той или иной проблемы (через СМИ). Таким образом, власть получает:

- включенность жителей во все сферы жизни города;
- общую картину отношения жителей к той или иной проблеме;
- взгляд самих горожан на возможные решения проблемы;
- а главное – сами варианты решения проблем (иногда даже максимально продуманные).

Таким образом, исследование формирования и продвижения имиджа Барнаула в СМИ позволили сделать следующие выводы:

1. Очевидно, что существующая концепция продвижения и представления города в печати может быть более эффективной.
2. Необходима плановая и систематическая работа власти со СМИ по управлению информационным продвижением города.
3. Следует отметить недостаточность информационных источников о Барнауле на федеральном уровне в целом. Город малоизвестен, исследования показали, что потенциальные потребители в лучшем случае слышали о Барнауле, с содержательными характеристиками города мало знакомы, также путают его название.
4. Малоэффективной является существующая система пиар-продвижения города в СМИ федерального уровня.
5. В настоящее время в СМИ Барнаул представлен как достаточно средний во всех отношениях город. Наблюдается недостаточность публикаций и передач, раскрывающих темпы развития города во всех сферах жизни, а также рост всех показателей общественной жизни.
6. Сегодня основной вклад в формирование имиджа города вносят следующие каналы: ГТРК «Алтай», ТВ «Вечер», «ТВ-Город». Именно эти каналы освещают жизнь города максимально полно. Направленность передач каналов аналитическая, в то время как в сетке вещания остальных каналов преобладают развлекательные передачи, которые город никак не позиционируют.
7. Для формирования имиджа города наиболее эффективными будут те телеканалы, которые транслируются в утреннее и вечернее время (во время сбора на работу и прихода с нее), а также те передачи, которые регулярно выходят в выходные дни. Те передачи и каналы, которые транслируются в дневное время, больше оказывают свое влияние на домохозяйек, людей пенсионного возраста, детей младшего школьного возраста. Тем не менее все три категории людей, по данным статистики, редко смотрят аналитические передачи. Таким образом, вклад таких телевизионных передач в формирование имиджа города существенно снижается.
8. Общее время вещания местных телекомпаний не превышает 10% от общего числа телевизионных передач. Поэтому существует

очень небольшая вероятность того, что рядовой зритель предпочтет программы местных телеканалов общероссийским и кабельным каналам.

9. Благодаря тому, что некоторые местные телеканалы транслируются не только на территории г. Барнаула, но и за его пределами (Алтайский край, по спутнику в других городах России и ближнего зарубежья), они вносят также существенный вклад в формирование имиджа города. В связи с этим необходимо изучить особенности зрительского восприятия данных телепередач, так как образ города, транслируемый каналами, не всегда совпадает (чаще не совпадает) с тем, что воспринимает зритель.

*К общим недостаткам продвижения города в СМИ следует отнести:*

- политику «жесткой и прямой пропаганды» социального благополучия;
- недостаточное раскрытие темы безопасности жизни (отсутствие информации);
- перенасыщение однотипной информацией;
- представление города как среднестатистического места (отсутствие интереса к уникальности города);
- отсутствие учёта основных социально-психологических эффектов в процессе подачи информации (в частности, эффекта края).

10. В настоящее время городские СМИ стремятся «замолчать» то, чем люди готовы и хотят гордиться. Ведь именно гордость за свой город дает «второе дыхание» для его развития.

11. В местных СМИ не рассказывается в должном объеме о проблемах города и края, а главное – о возможных путях и способах преодоления этих проблем.

12. Барнаул в прессе и на телевидении, благодаря засилью рекламы, выглядит как торговый центр и место проведения массовых мероприятий, хотя для каждого пятого жителя Барнаул – это прежде всего место работы.

13. С точки зрения привлечения инвестиций, Барнаул в СМИ оказывается не в выигрышном свете – мало информации о городе как месте, в которое можно и выгодно вкладывать деньги. Решать проблему привлечения инвестиций необходимо с раскрытия уникальности, самобытности города, анализа его сильных и слабых сторон, начиная с географического положения, положения дел в промышленности, публикации. Необходимо найти то уникальное в сфере бизнеса, что отличает Барнаул от других мест и активно внедрять эту информацию в массы.

14. Сфера туризма может с легкостью послужить одним из путей привлечения серьезных инвестиций, но с учетом акцентирования

внимания на уникальности города Барнаула в этой сфере, предлагая и развивая уникальные туристические и экскурсионные программы, а также активно рекламируя их.

Чтобы повысить конкурентоспособность, Барнаул должен повысить меру позитивной привлекательности своего имиджа, как для потенциальных потребителей – жителей, инвесторов, и, наконец, для проверяющих органов, вышестоящих государственных организаций и т.д. Проведенное исследование позволило разработать ряд положений, необходимых для позитивной модификации имиджевых характеристик Барнаула в СМИ.

Выделим главные принципы развития имиджа Барнаула в СМИ:

- коррекция недостаточно развитых имиджевых характеристик;
- формирование востребованных позитивных качеств;
- ликвидация отрицательных характеристик восприятия имиджа у конкретной категории потребителя имиджа.

Таким образом, СМИ играют большую роль в формировании и продвижении имиджа города, кроме того, местные СМИ должны быть заинтересованы в продвижении конкурентных преимуществ своего города.

*А.М. Сергиенко*

## **Социальная исключенность как форма сельской бедности: оценка масштабов и глубины в Алтайском крае и Республике Алтай<sup>1</sup>**

К основным социальным проблемам, ограничивающим в настоящее время устойчивое развитие села, модернизацию его экономики и социальной сферы, является, как известно, распространенность и глубина бедности сельских жителей, неразвитость массового среднего класса. Однако в условиях отсутствия данных официальной статистики возникает вопрос о том, каковы именно глубина и масштабы такой бедности на селе, как их можно измерить. В данной статье рассмотрим результаты применения одной из распространенных в западной науке методик относительного подхода к измерению бедности, пока сравнительно редко применяемых в отечественных исследованиях.

**Методология исследования.** Согласно *относительной концепции бедности*, на которую ориентируются Европейские государства, к бедным относятся те, чей уровень жизни существенно отличается от стандарта,

---

<sup>1</sup> Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (грант № 11–03–0667а). При реализации проекта использовались также средства государственной поддержки, выделенные Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 08 мая 2010 года № 300–рп (договор №001/К от 11.01.2011).



преобладающего в стране. В данном случае экспертными и социологическими методами оценивается преобладающий стандарт жизни и уровень жизни социальных групп с существенным отклонением от стандарта. Отклонения от сложившегося в обществе уровня потребления обозначаются понятием *лишения*, депривации или, шире – *социальной исключенности*. Бедность семьи понимается как высокая степень концентрации различных лишений<sup>1</sup>. Изучение лишений, социальной исключенности представляется методологически важной компонентой анализа процессов бедности, поскольку, по словам Н. Лумана, «преобладающими являются не отношения иерархии, а отношения включения и исключения, это относится не к стратификации, а к функциональной дифференциации»<sup>2</sup>.

При анализе социальной исключенности различают понятия процесса, ситуации и состояния. Под *ситуацией социальной исключенности* понимается трудная жизненная ситуация индивида или группы, связанная с недоступностью социальных благ и услуг, а также нарушением социальных прав, соблюдение которых гарантировано нормативно-правовыми (международными, национальными и местными) актами. *Состояние социальной исключенности* – результат рефлексии, осознания ситуации, оно всегда субъективно и в значительной степени определяется психологическим состоянием индивида. *Процесс социальной исключенности* рассматривается как последовательность состояний, стадий, уровней, глубины, интенсивности относительной социальной депривированности или как последовательность обстоятельств, переводящих индивида или группу из нормального состояния в состояние социальной исключенности<sup>3</sup>.

В нашем исследовании мы используем относительную концепцию бедности для определения сельских бедных, попавших в ситуацию исключенности в связи с недоступностью или значительной ограниченности важнейших социальных благ и услуг, прежде всего качественного питания и потребления других предметов первой необходимости, жилья, образования и медицинских услуг. В такой ситуации сельские бедные не могут позволить себе того, что имеет основная масса населения и поэтому ощущают некоторое состояние исключенности из сложившегося в стране стиля и образа жизни. Формирование такого феномена обусловлено множеством факторов, ключевыми из которых являются социально-экономическая

---

<sup>1</sup> Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность / ред. Овчарова Л.Н.; Независимый институт социальной политики. – М., 2005.

<sup>2</sup> Луман Н. Глобализация мирового сообщества: как следует системно понимать современное общество // Социология на пороге XXI века. Основные направления исследований / Под ред. С.И. Григорьева, Ж. Коэнен-Хуттера. 3-е изд., доп. и перераб. – М., 1999. – С. 132.

<sup>3</sup> См.: Сергиенко А.М., Родионова Л.В. и др. Экономическое поведение населения и социальные эксклюзии на сельском рынке труда // Социальная политика: реалии XXI века. – М., 2004. – С. 248.

и социально-политическая активность населения, качество социальной среды сельского сообщества и социально-экономическая политика.

Оценка масштабов и глубины социальной исключенности сельского населения, уровня его лишений, возможностей для удовлетворения насущных потребностей получена нами по результатам социологических опросов сельских жителей с низким уровнем материального положения, а также статистических данных. В полуформализованном интервью приняли участие 76 экспертов: 45 руководителей и специалистов органов государственного и сельского муниципального управления, 19 директоров сельских предприятий, 12 руководителей сельских общественных организаций. Опрос населения проведен по квотной выборке, в интервьюировании приняли участие 500 бедных сельских жителей, различающихся полом и возрастом, местом жительства (по региону, плотности поселения и периферийности – урбанизированности района). Респонденты проживают в 24 разных по численности сельских поселениях 19-ти муниципальных районов Алтайского края и Республики Алтай. В обследовании приняли участие: 1) по *полу*: 46,2% мужчин (соответственно 53,8% женщин), ошибка выборки составляет 1,3%; 2) по *возрасту*: 21,4% молодежи от 18 до 29 лет, 50,2% представителей среднего и старшего трудоспособного возраста (женщины 40–54 и мужчины 40–59 лет) и 28,4% пенсионеров (соответствующих возрасту получения трудовой пенсии) до 89 лет, что в основном соответствует гендерной структуре генеральной совокупности (ошибка выборки по возрасту составляет менее 3%). По уровню материального положения в состав респондентов вошли 13,2% обездоленных (им *«денег иногда не хватает даже на питание»*), 39,6% средней группы бедных (которым *«хватает средств на скромное питание и оплату коммунальных услуг, а на приобретение недорогой одежды и других крайне необходимых вещей – нет»*) и 47,2% относительно бедных (кому *«денег хватает на питание, оплату коммунальных услуг, одежду и другие необходимые вещи, но покупка вещей длительного пользования является проблемой»*).

Далее сконцентрируем внимание на характеристике качества питания сельских бедных, их доступности потребления одежды и других предметов первой необходимости, обеспеченности и качества жилья, доступности образования и дошкольного воспитания, медицинских услуг. Кроме того, рассмотрим экономию как проявление социальной исключенности.

**Качество питания.** Оценка питания бедной сельской семьи сопряжена с ее материальным положением. *Оценили питание своей семьи как очень плохое («часто голодаем») только 1,8%*, все они относятся к обездоленным (рис. 1).



**Рис. 1. Структура сельских бедных по качеству питания семьи (в %)**

Немногочисленна также следующая группа, с плохим питанием, – 7,4%, ее образуют более чем наполовину (51,4%) обездоленные, но также здесь значительно представлена и средняя группа (43,2%). Таким образом, в совокупности *доля сельских эксклюзантов по питанию составляет 9,2%, 42% среди обездоленных и 8% представителей средней группы.*

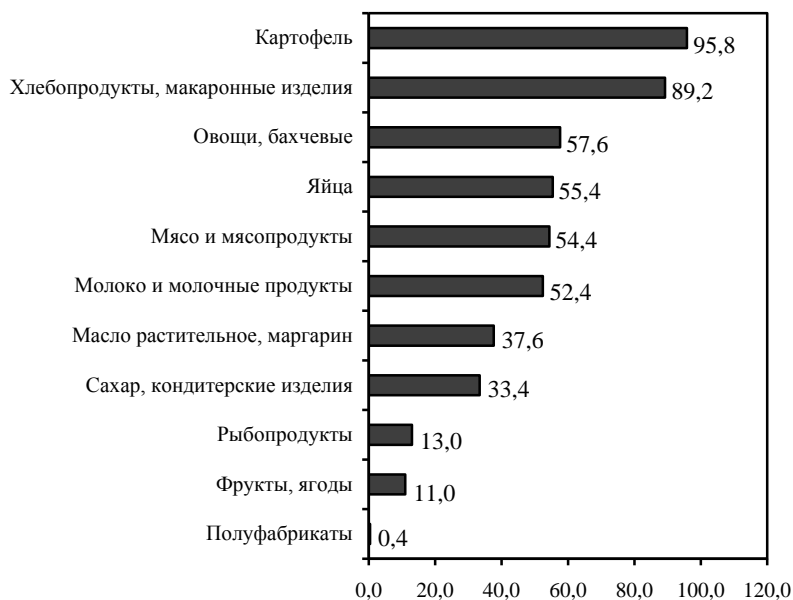
*Удовлетворительная оценка питания дана большинством опрошенных (62,4%):* половиной средней группы по материальному положению семьи и 38,5% относительно бедных. И среди тех, кто оценил питание как хорошее и очень хорошее (27 и 1,4%), подавляющее большинство составляют наиболее благополучные и относительно бедные (80 и 85,7%). здесь не встречаются, что вполне логично, обездоленные.

Данные оценки свидетельствуют в первую очередь об уровне качества питания, но не отражают его структурных особенностей; о последних можно судить по преобладающим продуктам в рационе (рис. 2).

В рационе питания всех опрошенных сельских бедных преобладает прежде всего картофель (95,8%) и хлебобудничные продукты (89%). Несмотря на проживание в сельской местности, только чуть более половины респондентов регулярно употребляют овощи и бахчевые (57,6%), яйца (55,4%), мясо и мясопродукты (54,4%), молоко и молокопродукты (52,4%). Еще меньше, чуть более трети, постоянно употребляют растительное масло, маргарин (37,6%). Каждый третий отметил в качестве преобладающих продуктов сахар и кондитерские изделия. И чуть более 10% регулярно питаются рыбо-

продуктами (13%) и фруктами, ягодами (11%). Таким образом, анализ потребления продуктов показал, что рацион питания значительной части сельских бедных не соответствует рациональному по нормативам, установленным Институтом питания РАН.

Анализ связи структуры основных продуктов питания сельских бедных и уровня качества питания показал, что те, кто питается плохо или даже голодает, редко употребляют или вовсе не употребляют такие продукты питания, как молоко и молочные продукты, мясо и мясопродукты, яйца, масло растительное (маргарин), рыбопродукты, фрукты и ягоды, сахар и кондитерские изделия (*табл. 1*). Но даже в группах с удовлетворительным качеством питания и мы видим относительно низкую распространенность потребления молока и молочных продуктов, овощей и бахчевых, фруктов и ягод, рыбопродуктов, т.е. продуктов необходимых для нормального рациона питания.



**Рис. 2. Продукты, преобладающие в рационе питания бедных сельских жителей (% респондентов)**

Социальная исключенность, связанная с питанием, проявляется и в ответах о возникающих конкретных проблемах питания в семье связанных с нехваткой средств (*рис. 3*). Так, наиболее показательным является то, что по этой причине **каждая пятая семья сельских бедных не мо-**

*жет потреблять в достаточном количестве даже самые дешевые продукты питания.* Почти с той же частотой (18%) опрошенные говорят о том, что все члены семьи не едят качественные мясные продукты даже изредка.

Детей это касается в значительно меньшей степени: регулярно не потребляют эти необходимые продукты 7,4%, а даже изредка 3,2%. В каждой третьей семье сельских бедных (33,6%) регулярно в рацион детей не входят фрукты и ягоды. Немало респондентов (8,6%) также дополнительно заметили, что потребление фруктов и ягод является для их семей нерегулярным явлением. *И только в семьях 18,8% опрошенных сельских бедных не испытывают каких-либо проблем питания, связанных с нехваткой средств.*

Таблица 1

Основные продукты питания сельских бедных по группам, различающимся качеством питания семьи, % респондентов

Основные продукты питания	Качество питания				
	Очень плохое, часто голодаем	Плохое	Удовлетворительное	Хорошее	Очень хорошее
Хлебопродукты, макаронные изделия	77,8	86,5	89,4	89,6	100,0
Картофель	88,9	97,3	96,2	94,8	100,0
Мясо и мясопродукты	11,1	5,4	49,0	80,7	100,0
Рыбопродукты	0,0	0,0	12,8	17,8	14,3
Молоко и молочные продукты	0,0	27,0	52,6	62,2	57,1
Яйца	22,2	35,1	54,5	63,7	85,7
Масло растительное, маргарин	0,0	16,2	37,8	43,7	71,4
Овощи, бахчевые	33,3	40,5	55,8	68,1	57,1
Фрукты, ягоды	0,0	0,0	6,1	24,4	42,9
Сахар, кондитерские изделия	0,0	16,2	31,4	43,7	57,1
Полуфабрикаты	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0

Анализ проблем, связанных с нехваткой средств на питание, по группам сельских бедных, различающихся уровнем качества питания, показал, что среди них есть те, кто плохо питается или даже часто голодает из-за нехватки средств; их семьи не могут потреблять в достаточном количестве даже самые дешевые продукты питания, а качественные мясные продукты даже изредка. Для более благополучных групп по качеству питания характерна проблема нерегулярности потребления фруктов и ягод.

**Потребление непродовольственных товаров.** Социальная исключенность в отношении потребления таких товаров проявляется в частоте их покупок. Такие предметы верхней одежды, как платья, костюмы, брюки, приобретаются большинством респондентов (56%) раз в один–три года, 15% – раз в 5–10 лет и около 8% – реже, чем раз в 10 лет (рис. 4). Наиболее частые покупки данных товаров совершаются респондентами раз в полгода (21%) или раз в квартал (4,2%). Частота приобретения теплой верхней одежды (курток, пальто, шуб), естественно, ниже: подавляющее большинство (71,6%) опрошенных покупают эти товары раз в 3–10 лет, в т.ч. 37,8% – раз в три года. Довольно значимой является доля тех бедных, кто покупает такие товары реже, чем раз в 10 лет, – 12,8%.

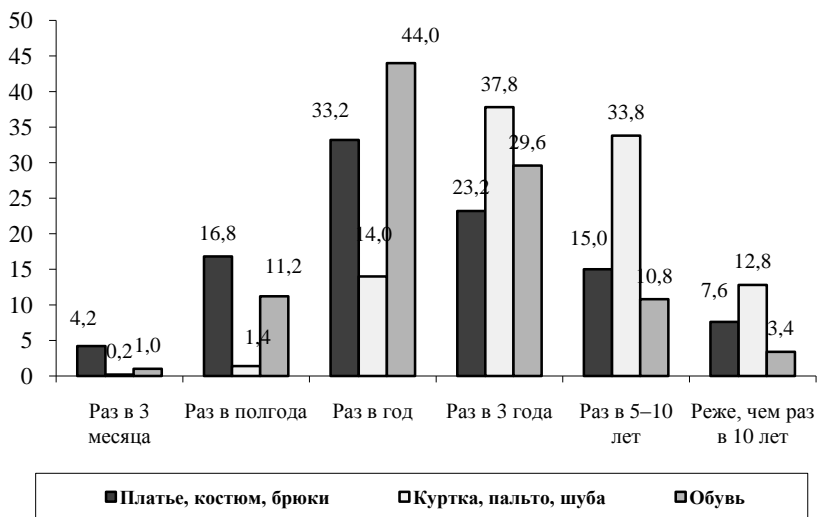


**Рис. 3. Проблемы, связанные с нехваткой средств на питание, %**

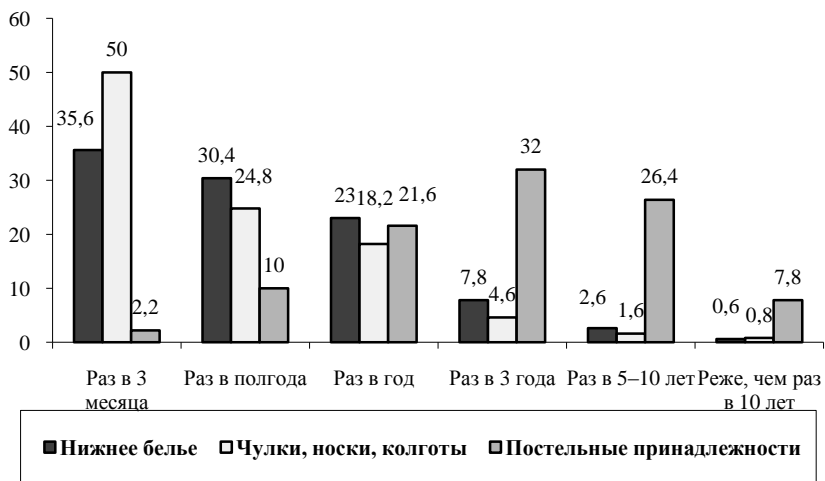
Потребление обуви происходит наиболее часто (44% респондентов) раз в год или раз в три года (около 30%). Здесь также встречается существенная доля сельских бедных, для которых характерен крайне низкий уровень потребления: 10,8% – раз в 5–10 лет и 3,4% – реже, чем раз в 10 лет.

Приобретение таких непродовольственных товаров, как нижнее белье приходится главным образом (89%) на период раз в три месяца (35,6%), реже – раз в полгода (30,4%) и (23%) еще реже – раз в год (рис. 5). Еще более высокая частота потребления характерна для чулок, носков, колготок: 50%, 24,8% и 18,2% – раз в 3 месяца, полгода и год соответственно. Высока дифференциация в приобретении сельскими бедными постельных принадлежностей: как правило, 80% респондентов, от раза в год 21,6%,

до раза в 5–10 лет – 26,4%, наибольшая частота приходится на период раз в три года (32%). Реже, чем раз в 10 лет, постельные принадлежности приобретают 7,8% опрошенных.



**Рис. 4. Распределение сельских бедных по частоте покупок верхней одежды и обуви (%)**



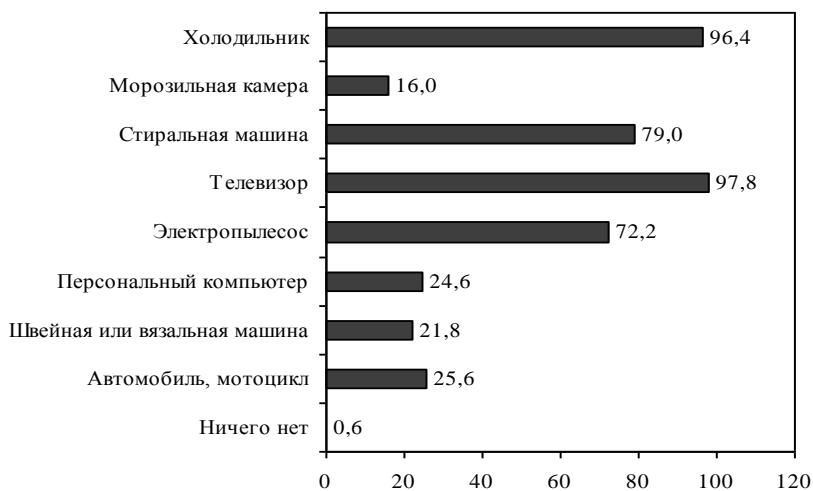
**Рис. 5. Распределение сельских бедных по частоте покупок нижнего белья, чулочно-носочных изделий и постельных принадлежностей (%)**

Таким образом, анализ приобретения непродовольственных товаров сельскими бедными жителями показал, что **уровень потребления таких товаров** с учетом количества членов семьи в основном ниже установленных в России государственных минимальных социальных нормативов потребления, а **для отдельных групп населения по разным категориям товаров от 8 до 15% респондентов** (ими являются главным образом обездоленные по характеристикам материального потребления и доходов), **находятся в значительном отрыве.**

В связи с нехваткой средств на приобретение одежды и обуви сельских **бедных беспокоят в первую очередь такие проблемы, как изношенность обуви (52,8% респондентов) и верхней одежды на холодное время года (50%),** отсутствие необходимой верхней одежды и обуви отмечается только 5–6% опрошенных. Но каждая десятая семья не может покупать детям новую одежду и обувь по мере их роста. **Только 17,6% сельских бедных** (это в основном категория относительно бедных) **не имеет особых проблем, связанных с приобретением одежды и обуви.**

Анализ обеспеченности респондентов товарами длительного пользования показал, что телевизор и холодильник есть почти в каждой семье сельских бедных (97,8 и 96,4% соответственно). Кроме холодильника во многих семьях имеются морозильные камеры (всего 16%).

С небольшим отрывом от лидеров на третьем и четвертом местах по популярности находятся стиральная машина и электропылесос (79 и 72,2%) – *рис. 6.*



**Рис. 6. Наличие у сельских бедных товаров длительного пользования (%)**

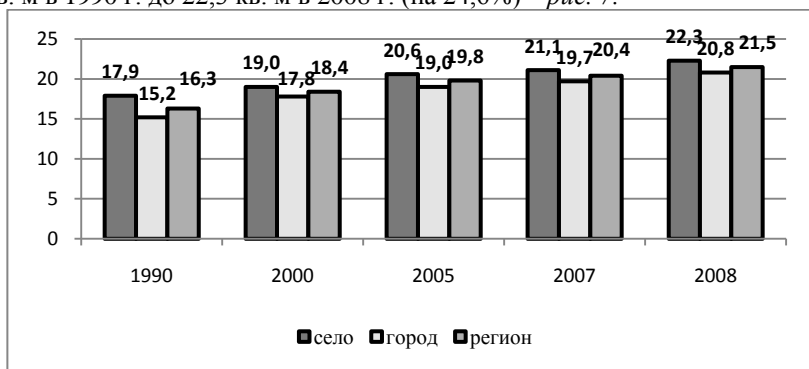


В каждой четвертой семье (25,6%) имеется чаще давно приобретенные автомобиль и / или мотоцикл, что в условиях территориальной удаленности от городов и других центров социального обслуживания, рабочих мест является для сельских жителей изучаемых регионов необходимым предметом потребления, а не предметом роскоши. То же самое можно отнести и к потребности в персональном компьютере в условиях информационной ограниченности сельского населения, который есть также в каждой четвертой семье опрошенных нами сельских бедных (24,6%). Швейные или вязальные машины в рабочем состоянии есть чаще, чем в каждой пятой семье (21,8%).

Таким образом, почти в каждой семье сельских бедных (за исключением 0,6%, т.е. в 3 случаях из 500) имеется по крайней мере какой-либо один товар длительного пользования из традиционного набора для современного человека. Однако *среди семей сельских бедных имеется довольно значительная доля тех, кто не обеспечен необходимым набором товаров, имеющих высокую потребность в сельской местности*, среди них каждая пятая семья не имеет стиральной машины, 27,8% – электропылесоса, две трети – персонального компьютера, а также автомобиля или мотоцикла.

**Жилищные условия.** Низкие обеспеченность и качество жилья также являются важнейшей характеристикой социальных лишений. Для сельских жителей, которые всегда имели существенные преимущества перед горожанами в обеспеченности жильем, серьезные проблемы с жильем часто становятся одними из ключевых в принятии решения о миграции или выборе деструктивных форм поведения.

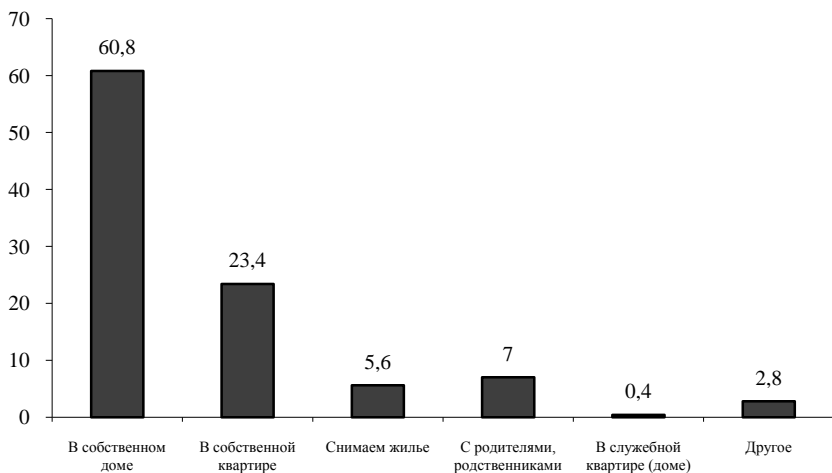
По данным статистики, обеспеченность жилплощадью (площадь квартиры) в среднем на одного сельского жителя Алтайского края выросла с 17,9 кв. м в 1990 г. до 22,3 кв. м в 2008 г. (на 24,6%) – *рис. 7.*



**Рис. 7. Обеспеченность жильем сельского и городского населения Алтайского края в 1990–2008 гг. (кв. м на человека)**

За тот же период значение данного показателя для городского населения увеличилось на 36,8% – с 15,2 до 20,8 кв. м. Таким образом, село практически потеряло одно из своих преимуществ – более значительную обеспеченность жильем: различия сократились более чем в два раза (с 17,8% до 7,2%).

Подавляющее большинство (84%) опрошенных в 2011 году сельских бедных проживает в собственном доме или квартире, остальные живут с родителями или родственниками (7%), снимают жилье, проживают в служебной квартире и др. (рис. 8).

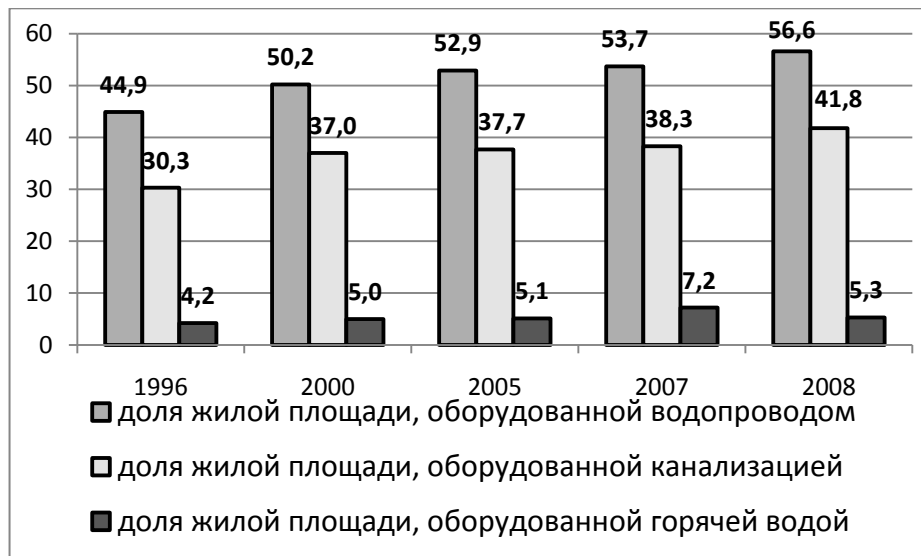


**Рис. 8. Обеспеченность сельских бедных жильем (%)**

Качество жилья отражают показатели его благоустройства, обеспеченности коммунальными услугами – водопроводом, канализацией, горячим водоснабжением и др. (рис. 9). В 2008 году только чуть более половины (56,6%) жилой площади на селе было оборудовано водопроводом, еще меньше (41,8%) – канализацией. Причем с 1996 года значение показателей обеспеченности водопроводом и канализацией выросло менее чем на 12 п.п. (с 44,9 и 30,3% соответственно), в начале десятилетия (2000 год) оно составляло 50,2 и 37%. Крайне низкой величиной остается доля сельской жилой площади, оборудованной горячим водоснабжением (5,3%), причем за 2008 год значение этого показателя даже сократилось.

Жилье сельских бедных жителей отличается значительно более низкими характеристиками благоустройства, обеспеченности коммунальными услугами. Согласно результатам опроса 2011 года, только в домах (квартирах) 75,4% респондентов есть водопровод, 18,8% – центральная канализация (рис. 10). Крайне редким случаем является оборудованность жилья го-

рячим водоснабжением (5%) и централизованным газоснабжением (2,8%), что кардинально отличается от ситуации в целом по селам рассматриваемых регионов. В двух случаях из 500 (0,4% респондентов) проблемой является отсутствие электричества.

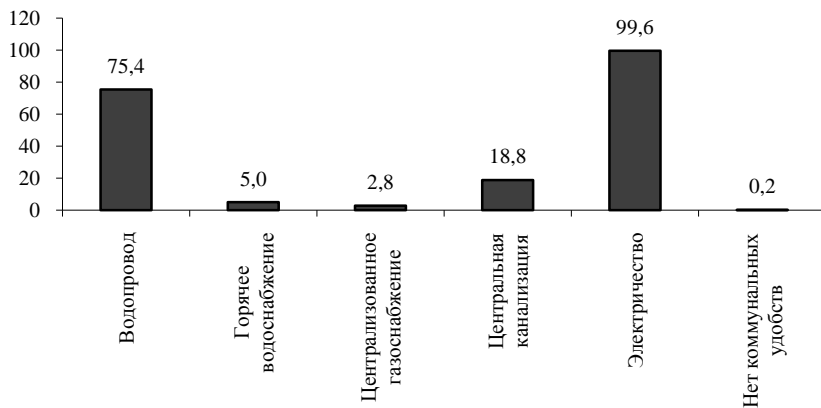


**Рис. 9. Обеспеченность населения сельских районов Алтайского края коммунальными услугами в 1996–2008 гг. (% оборудованного жилья к общей площади жилфонда)**

*Среди жилищных проблем, связанных с нехваткой средств, сельские бедные отмечают в первую очередь отсутствие или нехватку коммунальных удобств (45,4%), необходимость неотложного капремонта (37,4%) а в каждом четвертом случае экстренного ремонта жилья (починить крышу, вставить стекла, заменить вышедшую из строя сантехнику). В 10–13% случаев выделяются проблемы крайней тесноты проживания, частых перебоев с подачей холодной, горячей воды и тепла, холодного и сырого жилья. Беспокоит респондентов также проживание совместно с родственниками или соседями в одном доме (одной квартире), в отдельных случаях отмечается острая потребность в проведении хотя бы косметического ремонта. Только менее 6% сельских бедных не беспокоят проблемы с жильем.*

Сравнительно низкие обеспеченность и качество жилья сельских бедных формируют высокий уровень нуждаемости в *улучшении жилищных условий. Более трети респондентов (35,8%) крайне нуждаются* в этом, самую большую группу (40%) образовали те, кто видит перспективные по-

требности в улучшении жилья. И только 24,2% сельских бедняков не нуждаются в этом.

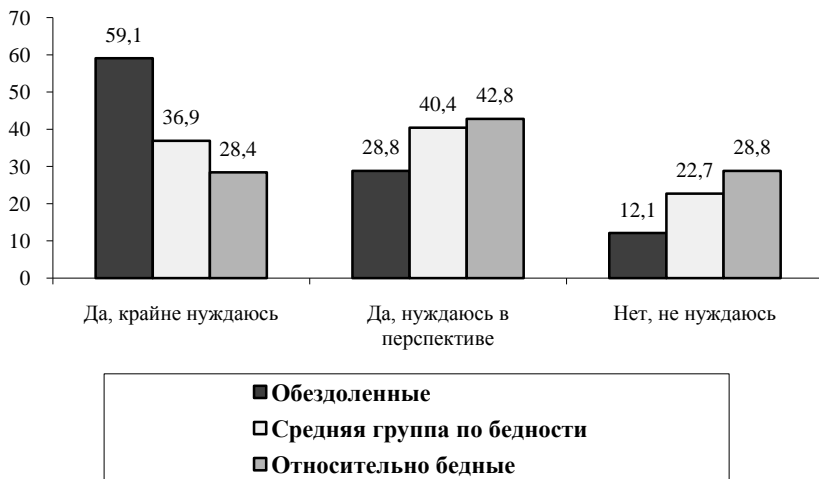


**Рис. 10. Обеспеченность коммунальными удобствами жилья сельских бедных (%)**

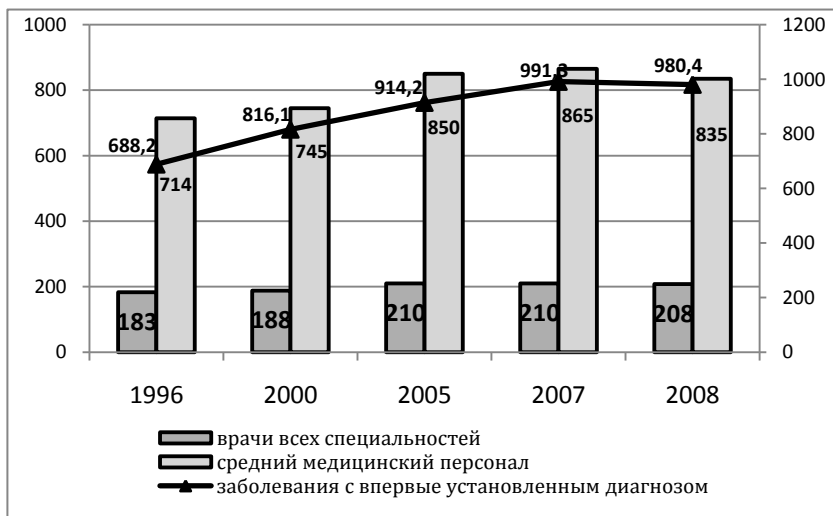
*Выявлена прямая зависимость между материальным положением семьи и нуждаемостью в улучшении жилищных условий:* чем выше уровень материального благополучия, тем меньше нуждаемость. Самый высокий уровень нуждаемости обнаружен среди обездоленных (59,1%), самый низкий – среди относительно бедных (28,4%) и, напротив, нет потребности в улучшении жилищных условий среди почти трети относительно бедных (28,8%) против 12,1% среди обездоленных (рис. 11). Представители средней группы бедности имеют соответственно срединные значения рассматриваемых показателей: 36,9% крайне нуждающихся и у 22,7% нет нужды.

**Здоровье и медицинское обслуживание.** Здоровье, как известно, является значительным ограничителем в решении проблемы бедности и одним из важных факторов ее формирования.

По данным статистики, до 2007 года на селе наблюдалась негативная динамика заболеваемости: с 1996 до 2007 гг. число случаев заболеваний (с впервые установленным диагнозом) в Алтайском крае увеличилось на 44% – с 688 до 991 случая на одну тысячу сельских жителей, что отчасти было вызвано ростом обеспеченности медицинскими кадрами (рис. 12). В 2008 году уровень заболеваемости немного сократился и составил 980 на тысячу человек, что также соответствует сокращению обеспеченности селян медицинскими кадрами и, как следствие, возможности диагностики заболевания, а не реальному улучшению показателей здоровья.



**Рис. 11. Потребность сельских бедных в улучшении жилищных условий, %**



**Рис. 12. Динамика обеспеченности медицинскими кадрами и заболеваемости населения в сельских районах Алтайского края в 1996–2008 гг. (в расчете на 1 тыс. сельских жителей)**

*Среди респондентов 2011 года только 45,6% не имеют серьезных проблем со здоровьем, в т.ч. каждый третий имеет серьезное хроническое заболевание, 11,6% – имеют инвалидность.*

Результаты опроса населения позволили установить *прямую зависимость состояния здоровья и материального положения семьи сельских бедных. Самую большую долю хронических больных и инвалидов можно встретить среди обездоленных: 18,2 и 42,2%* (соответственно) против 28,4 и 7,2% среди относительно бедных. Большинство представителей последней группы не имеют проблем со здоровьем (63,1%), среди обездоленных таковых чуть более трети (36,4%).

В сфере сельского здравоохранения происходили разнонаправленные процессы. С одной стороны, годы реформ привели к *сокращению сети медицинских учреждений*, продолжавшемуся вплоть до середины 2000-х годов. За десять лет (с 1996 по 2005 гг.) количество больничных учреждений в сельских районах края постепенно сократилось со 152 до 139, поликлиник – с 279 до 268. С середины 2000-х три года роста (2005–2007 гг.) сменились кардинальным сокращением сети медицинских учреждений, связанным с реструктуризацией в системе оказания медицинских услуг в сельской местности: в 2008 году осталось только 72 больницы и 9 поликлиник. С другой стороны, как отмечалось, в годы реформ *обеспеченность селян медицинскими кадрами*, напротив, *заметно увеличилась*. С 1996 по 2007 гг. обеспеченность врачами выросла на 15% (со 183 до 210 в расчете на 1000 человек), средним медперсоналом – на 21% (с 714 до 865 в расчете на 1000 человек).

*Среди проблем, связанных с получением медицинской помощи сельскими бедняками, «лидерами» являются временная и материальная недоступность услуг врачей и медикаментов:*

– *«невозможно в разумные сроки попасть на прием к врачу (очереди на запись, на прием)»* (41,4% респондентов);

– *«не хватает средств на оплату приема у платного врача, лечения или операции в городской (районной) больнице в случае отсутствия бесплатных услуг»* (37,6% всего массива респондентов, в т.ч. 42,4% – обездоленных);

– *«регулярно не хватает льготных лекарств и денег на оплату назначенных врачом лекарств (анализов, процедур)»* (36,4%).

*Особую роль в формировании социальной исключенности сельских бедных*, как в данном случае впрочем и всех остальных представителей сельского населения, *является территориальная недоступность медицинских услуг:*

– *«нет врачей нужных специальностей»* (29,8%);

– *«невозможность быстро получить экстренную медицинскую помощь (скорая помощь, дежурные врачи)»* (22,2%);

– *«отсутствуют минимально необходимые диагностические службы (лаборатория, рентген, УЗИ, ЭКГ и т.п.)»* (17,4%).

Такая проблема, как *дороговизна проезда до ближайшего медицинского учреждения* (8,8%), связана как с территориальной удаленностью, так и

с материальными ограничениями. Соответственно среди обездоленных эта проблема отмечается в два раза чаще, чем среди остальных групп сельских бедных (16,7% против 7,1 и 8,1%)

**Проблемы медицинской помощи имеют ярко выраженный региональный характер.** Так, жители Алтайского края значительно чаще (от 2 до 5 с лишним раз) выделяют такие проблемы, как:

– *нехватка средств на оплату приема у платного врача, лечения или операции в городской (районной) больнице* (40,9 против 13,3%);

– *невозможность быстро получить экстренную медицинскую помощь* (23,9 против 10%);

– *отсутствие минимально необходимых диагностических служб* (18,6 против 8,3%);

– *дороговизна проезда до ближайшего медицинского учреждения* (9,8 против 1,7%);

Более трети жителей Республики Алтай (36,7%) говорят об отсутствии каких-либо проблем получения медицинской помощи, что в 2,2 раза чаще, чем в Алтайском крае. Но при этом в два раза чаще отмечают проблему отсутствия в их селе медицинского учреждения (3,3 против 1,6%). Это связано в первую очередь с поселенческой структурой респондентов в этом регионе: подавляющая их часть проживает в крупных селах.

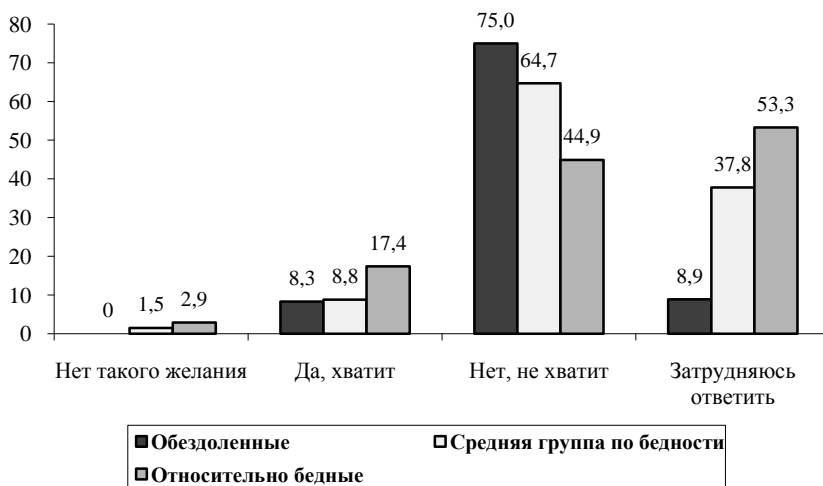
**Школьное и дошкольное образование.** Важнейшим показателем социальной исключенности является недоступность школьного образования или серьезные трудности, возникающие из-за отсутствия школы на селе.

Динамика численности сельских школьников наглядно демонстрирует демографический кризис современного села, с начала реформ до настоящего времени сохраняются процессы непрерывного сокращения численности учащихся в общеобразовательных учреждениях сельской местности. В Алтайском крае в расчете на 1 тысячу сельских жителей значение этого показателя в 2008 году составило 110 учащихся. С 1996 г. оно сократилось на 37,5% (176 учащихся) и с 2000 г. – на 31% (159). За три года накануне кризиса (2005–2008 гг.) значительных изменений не произошло, но все же доля учащихся в численности сельского населения продолжала падать (116). Таким образом, наиболее значительное сокращение приходилось на первую половину 2000-х годов, когда ежегодно село «теряло» почти по 9 учащихся на каждые 10 тысяч жителей.

По данным опроса 2011 г., **основными проблемами, связанными с получением школьного образования,** которые волнуют сельских бедных, являются *«постоянные поборы с родителей»* (26,1% респондентов, имеющих детей школьного возраста) и *нехватка денег, чтобы обеспечить школьников школьно-письменными принадлежностями и учебниками* (24,2%, в т.ч. каждый третий обездоленный). Из-за отсутствия средств *дети* почти каждой пятой семьи сельских бедных (29,2% обездоленных) не могут продолжать учиться дальше после окончания средней

школы. В 10–12% случаев этому препятствует *недостаточная техническая оснащенность школы* (компьютеры, доступ в Интернет, учебники и пр.), *низкое качество преподавания*, оно не дает возможности успешно сдать ЕГЭ и участвовать в конкурсе в вуз. Настолько же озабочены сельские бедные и *недостатком денег для того, чтобы обеспечить питание детей в школе* (при отсутствии бесплатного питания), это касается прежде всего обездоленных (значение показателя в 1,3 и 1,6 раза выше, чем в двух других группах бедных: 16,7% против 13,2% в средней группе и 10,1% среди относительно благополучной). Иногда (в 5% случаев) выделяются проблемы плохих бытовых и санитарных условий в школе (отопление, состояние здания, организация питания). *Только около 30% сельских бедных, имеющих детей-школьников, отмечают отсутствие проблем школьного образования.*

*В большинстве случаев (57,8%) семьям сельских бедных, имеющих детей школьного возраста, не хватает средств, чтобы дать детям высшее образование*, к ним относятся три четверти обездоленных семей (рис. 13). Только 12,4% таких респондентов уверены в том, что средств на эти цели хватает, их больше среди относительно бедных (17,4%). Довольно значительной здесь является и доля затруднившихся с ответом (28%). У менее 2% опрошиваемых отсутствует такое желание.



**Рис. 13.** Распределение ответов сельских бедных на вопрос: «Хватит ли средств вашей семье, чтобы дать детям высшее образование?» (%)

Социальную исключенность отражает также обеспеченность детей дошкольными учреждениями, различные проявления их недоступности. *Раз-*



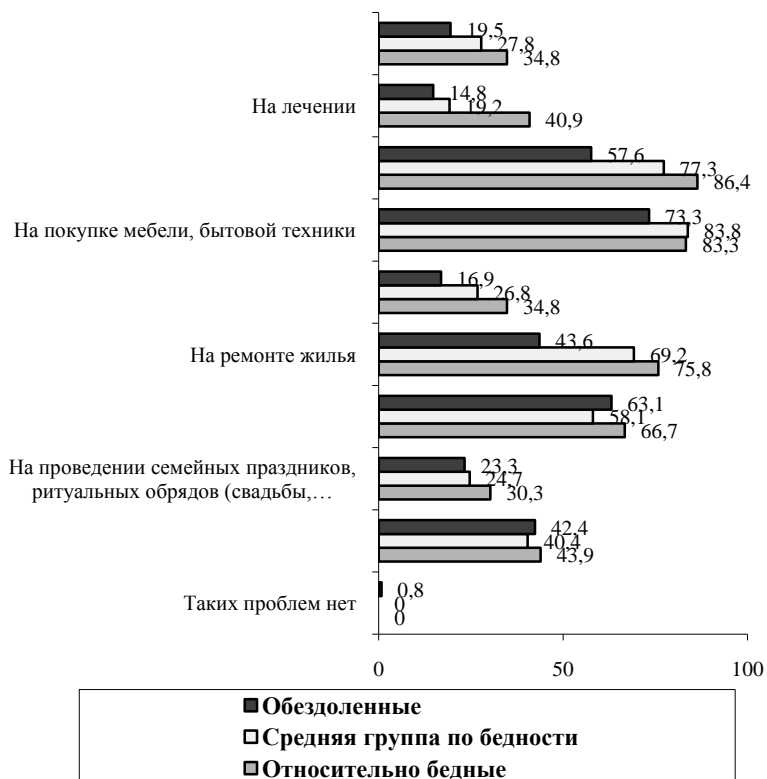
*витие дошкольного образования характеризуется низким охватом детей дошкольными образовательными учреждениями.* В 2008 г. в сельской местности Алтайского края только 47% детей дошкольного возраста (1–6 лет) посещали детские сады и другие дошкольные учреждения. **Еще меньше посещающих детские сады среди детей сельских бедных:** только 36,6% среди респондентов, имеющих таких детей. Здесь наблюдается значительный отрыв от социальных нормативов, установленных по Программе ООН «Национальные цели развития тысячелетия в России» на 2015 г., когда уровень охвата детей сельской местности дошкольными учреждениями должен составить 90%.

Основными причинами, определяющими низкую посещаемость детей сельских бедных дошкольными учреждениями при наличии потребности в них, является прежде всего отсутствие мест (17,8% респондентов с такими детьми) или самих учреждений на селе (15,8%). Нет средств на одежду и обувь, чтобы собрать детей и оплачивать их пребывание в детских садах, в семьях почти 12% опрошенных, имеющих таких детей.

**Выявлена значительная прямая зависимость обеспеченности детей дошкольными учреждениями и материального положения семей сельских бедных.** Чем хуже материальное положение, тем ниже уровень такой обеспеченности. Обеспечены дошкольными учреждениями дети только 15,4% обездоленных, каждого третьего представителя средней группы по бедности и почти 45% относительно бедных. Среди причин непосещаемости детьми из обездоленных семей детских садов лидируют отсутствие мест и средств на то, чтобы собрать детей и оплачивать их пребывание в детских садах (по 31% против 17,9% и 12,8% в средней группе и 14,3 и 6,1% в группе относительно бедных).

**Экономия как проявление социальной исключенности.** Отсутствие средств приводит к необходимости достаточно жесткой экономии, что также является формой социальных лишений. Сельские бедные экономят в первую очередь на покупке мебели, бытовой техники (79%) – *рис. 14*. Лидерами экономии являются также такие статьи расходов, как покупка одежды, обуви и других необходимых вещей и предметов повседневного пользования (69,2%), организация отдыха (61,6%) и ремонт жилья (58%).

Кроме того, сельские бедные вынуждены реже посещать родственников и друзей, живущих в другом населенном пункте (41,8%). **Почти каждая четвертая семья респондентов экономит** на транспортных услугах, проведении семейных праздников, ритуальных обрядов (свадьбы, похороны), **а также на продуктах питания**, что приводит, как показал проведенный нами анализ, к нарушениям рациональных норм потребления. **А каждая пятая семья респондентов вынуждена экономить на лечении.** Очевидно, что такая вынужденная экономия приводит к ухудшению здоровья, а в отдельных случаях к губительным последствиям.



**Рис. 14. Распределение ответов сельских бедных на вопрос: «На чем Вы обычно экономите?» (%)**

*Причем, чем хуже материальное положение, тем чаще семьи сельских бедных экономят практически по всем статьям расходов. Наиболее значительная разница в распространенности такого поведения проявляется в отношении лечения (2,8 раза), транспортных услуг (2,1 раза), питания (1,8 раза), ремонте жилья (1,7 раза), покупке одежды, обуви и других необходимых вещей и предметах повседневного пользования (1,5 раза). Например, экономия на продуктах питания распространена среди семей 34,8% обездоленных, 27,8% представителей средней группы и 19,5% относительно бедных, а экономия на лечении – среди семей 40,9% обездоленных, 19,2% представителей средней группы и только 14,8% относительно бедных.*

*По результатам полужоформализованного интервью с экспертами – руководителями органов местного самоуправления и общественных организаций – на селе более 25% эксклюзантов (ограниченных в доступе к со-*

циальным благам, возможностям удовлетворять самые насущные потребности в жилье, в получении достойного образования, в медицинском обслуживании и других социальных благ и чьи трудовые и другие социальные права нарушаются). Причем представители местной власти считают, что среди сельских жителей только каждого пятого можно считать эксклюзивом, а руководители общественных организаций относят к таковым 38%.

Таким образом, проведенный анализ характеристик качества питания, доступности потребления одежды и других непродовольственных товаров, товаров длительного пользования, обеспеченности и качества жилья, доступности образования и дошкольного воспитания, медицинских услуг позволил выявить **высокий уровень и различные формы проявления социальной исключенности, лишений сельских бедных**. Причем, *чем глубже уровень бедности, тем больших масштабов достигает исключенность* от потребления социальных благ и услуг, имеющих наибольшую важность в удовлетворении потребностей людей, и к значительно большим негативным последствиям (потере здоровья сельских жителей, деградации, проблемам социального воспроизводства сельского социума) это приводит.

1. По **оценкам экспертов на селе** более четверти эксклюзивов (ограниченных в доступе к социальным благам, возможностям удовлетворять самые насущные потребности в жилье, в получении достойного образования, в медицинском обслуживании и других социальных благ и чьи трудовые и другие социальные права нарушаются).

2. Высока **социальная исключенность сельских бедных в отношении уровня качества и структуры питания**. Низкий уровень качества питания характерен для 9,2% всех сельских бедных и 42% обездоленных. Рацион питания сельских бедных не соответствует установленным нормативам: преобладает картофель и хлебопродукты, только более половины регулярно употребляют овощи и бахчевые, яйца, мясо и мясопродукты, молоко и молокопродукты, 38% – растительное масло (маргарин), чуть более 10% – рыбопродукты, фрукты и ягоды.

Из-за нехватки средств каждая пятая семья сельских бедных не может потреблять в достаточном количестве даже самые дешевые продукты питания и только в семьях 19% опрошенных не испытывают проблем питания.

3. Значительны и масштабы **социальной исключенности по потреблению непродовольственных товаров**. Уровень потребления таких товаров в семьях сельских бедных в основном ниже установленных в России государственных минимальных социальных нормативов потребления, а для отдельных групп населения, по разным категориям товаров от 8 до 15% респондентов (ими являются главным образом обездоленные по характеристикам материального потребления и доходов), находится

в значительном отрыве от этих нормативов. Например, 8% сельских бедных реже чем раз в 10 лет приобретаются такие предметы верхней одежды, как платья, костюмы и брюки, а 13% – куртки, пальто и шубы. Крайне низкий уровень потребления обуви характерен для семей 14% опрошенных (покупка раз в 5–10 лет и реже). Большинство сельских бедных беспокоят проблемы изношенности обуви и верхней одежды на холодное время года, 5–6% – отсутствие таковых. Каждая десятая семья не может покупать детям новую одежду и обувь по мере их роста.

Среди семей сельских бедных имеется значительная доля тех, кто не обеспечен необходимым набором товаров длительного пользования. Так, 21% семей не имеет стиральной машины, 28% – электропылесоса. Не обеспечены телевизорами и холодильниками 2–3% респондентов. Выявлены единичные случаи отсутствия в семьях каких-либо товаров длительного пользования.

**3. Низкие обеспеченность и качество жилья** являются важнейшей характеристикой социальных лишений бедных сельских жителей. Беспокоят проблемы с жильем 94% респондентов, крайне нуждаются в улучшении жилищных условий 36% (около 60% обездоленных). Не имеют собственного жилья 16% сельских бедных, 13% выделяют проблемы крайней тесноты проживания.

Имеющееся жилье отличается высоким износом и низким уровнем благоустройства: 37% жилья требует капремонта, каждое четвертое – экстренного ремонта. Отсутствие или нехватка коммунальных удобств характерна для жилья 45% опрошенных. В домах (квартирах) каждой четвертой бедной сельской семьи отсутствует водопровод, 81% семей – центральная канализация. Крайне редкой является оборудованность жилья горячим водоснабжением (5%) и централизованным газоснабжением (3%). Зафиксированы единичные случаи (0,4%) отсутствия электричества.

**4. Сокращение сети сельских медицинских учреждений, особенно в кардинальных масштабах со второй половины 2000-х годов, привело к формированию масштабной социальной исключенности сельских бедных от медицинского обслуживания** в виде временной (сроки обслуживания) и материальной недоступности услуг врачей и медпрепаратов (36–41% респондентов), а также разных форм проявления территориальной недоступности медицинских услуг (17–30%).

Как следствие, здоровье становится мощным ограничителем в решении проблемы бедности и важным фактором ее формирования. 54% сельских бедных имеют серьезные проблемы со здоровьем, 12% – инвалидность, каждый третий – хроническое заболевание. Среди обездоленных доля двух последних 18 и 42%.

**5. Социальная исключенность сельских бедных в разных формах проявления недоступности образования их детей, прежде всего школьного и дошкольного, достигла больших размеров.** Более 70% сельских бед-

ных, имеющих детей-школьников, имеют материальные проблемы доступности образования. Формами проявления недоступности являются невозможность из-за бедности обеспечить детей школьно-письменными принадлежностями и учебниками (24% имеющих детей-школьников, каждый третий обездоленный), оплатить их питание в школе (17% обездоленных). Не хватает средств для получения детьми высшего образования 58% семей сельских бедных, имеющих школьников, и три четверти обездоленных семей.

Из-за отсутствия дошкольных учреждений на селе или мест в них, а также возможности одеть и обуть детей и оплачивать их пребывание в детских садах не посещают дошкольные учреждения дети 46% бедных семей (имеющих дошкольников). Социальная исключенность дошкольного образования для детей из обездоленных семей достигает 77%, среди причин лидируют отсутствие мест и средств для пребывания детей в детских садах (по 31%).

**б. Жесткая экономия является распространенной формой социальных лишений сельских бедных.** Сельские бедные экономят в первую очередь на покупке мебели, бытовой техники (79%), одежды, обуви и других необходимых вещей и предметах повседневного пользования (69%), организации отдыха (62%) и ремонте жилья (58%). Почти каждая четвертая семья респондентов вынуждена экономить на продуктах питания (35% обездоленных), а каждая пятая (41% обездоленных) – на лечении, что приводит к ухудшению здоровья и губительным последствиям в целом.

*М.М. Анисимова*

## **Оценка эффективности политики преодоления бедности сельского населения в регионе аграрной специализации (на примере Алтайского края)<sup>1</sup>**

Одним из результатов рыночных реформ в России стало обеднение населения страны. Проблема бедности весьма серьезно проявилась в регионах аграрной специализации, и Алтайский край не стал исключением: проблема сельской бедности в крае, несмотря на некоторое снижение доли бедных в последние несколько лет, продолжает оставаться достаточно острой.

---

<sup>1</sup> Работа выполнена при поддержке РГНФ в рамках реализации проекта «Сельская бедность в новой России: механизмы формирования и преодоления». При реализации проекта использовались средства государственной поддержки, выделенные Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 8 мая 2010 года № 300-рп.

В 2011 г. НП «Центр социально-экономических исследований и региональной политики» в Алтайском крае было проведено исследование «Сельская бедность в новой России: механизмы формирования и преодоления» под руководством д.с.н. А.М. Сергиенко, при участии автора статьи. Одной из задач проекта был анализ современных особенностей государственной и муниципальной политики в области борьбы с сельской бедностью. Информационной базой исследования явились опрос 440 бедных сельских жителей, экспертные опросы 38 представителей органов местного самоуправления, 19 руководителей сельских предприятий, 10 руководителей сельских общественных организаций, а также результаты глубинного интервью с 8 руководителями региональных органов власти, проведенные в рамках указанного проекта.

**Практики обращения сельских бедняков за помощью.** По данным социологического опроса бедного сельского населения, более двух третей бедных являются получателями социальных льгот или услуг. Достаточно большая доля бедных селян не пользуется льготами и не получает пособий: 33,3% относительно бедных (тех, кому денег хватает на питание, оплату коммунальных услуг, одежду и другие необходимые вещи, но покупка вещей длительного пользования (телевизора, холодильника и т.п.) является проблемой), 32,3% бедных средней группы (кому хватает средств на скромное питание и оплату коммунальных услуг, а на приобретение недорогой одежды и других крайне необходимых вещей – нет), 25,9% крайне бедных (тех, кому иногда средств не хватает даже на питание). Далеко не все нуждающиеся стремятся решать проблемы посредством обращения в органы социальной поддержки населения, что вероятнее всего говорит о невысоком уровне уверенности бедняков в том, что они реально получат помощь: треть бедных не обращались в органы социальной защиты ни разу, около трети раньше обращались, сейчас – нет, почти столько же обращаются редко, не чаще одного раза в год. Только 8,2% сельских бедняков обращаются в органы социальной защиты несколько раз в год, ничтожная доля респондентов (менее 1%) обращаются регулярно. Чаще, чем другие категории бедных, в органы социальной защиты за помощью обращаются крайне бедные.

В основном сельские бедные обращаются в органы социальной защиты населения с такими вопросами, как оформление субсидий на оплату услуг ЖКХ и оформление пособий на детей. Больше трети бедняков пользуются льготами на оплату услуг ЖКХ, более четверти получают ежемесячное пособие на ребенка. Среди сельских бедняков реже встречаются получатели других пособий и льгот: бесплатные лекарства, средства гигиены получают 8,9% бедняков, льготный проезд в общественном транспорте – 6,8%, социальные выплаты – 6,4%, пособие по безработице – 5,5%, ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет – 4,1%, пособия малоимущим семьям и одиноко

проживающим гражданам – 2,3% бедняков. Совсем редко среди бедных селян встречаются получатели единовременного пособия вынужденным переселенцам и беженцам, репрессированным, санаторно-курортного лечения (для инвалидов).

Более половины сельских бедняков среди тех, кто хотя бы один раз обращался за помощью в органы социальной защиты, не сталкивались с проблемами при посещении этих органов. Более трети отметили необходимость предоставлять одни и те же документы несколько раз, 17,6% указали, что пришлось долго ожидать в очередях. Реже сельские бедняки отмечали другие проблемы, такие, как невнимательное отношение социальных работников (7,5%), поставленные вопросы фактически не решаются (3,7%), предоставляемой помощи недостаточно (1,4%) и прочие.

В основном сельские бедные обращаются за помощью к близким, родственникам (около половины респондентов); более четверти самостоятельно решают проблемы, не надеясь на помощь; 13,4% ищут помощь у друзей, знакомых. Реже встречаются обращения в государственную службу занятости (11,4%); государственную службу социального обеспечения (10,5%); к начальству по месту работы (9,8%); к соседям, односельчанам (8,0%). Еще реже бедные селяне ищут помощи в органах местного самоуправления, у коллег по работе, в профсоюзе, у предпринимателей, в различных государственных учреждениях.

Более половины сельских бедняков получили реальную помощь от близких, родственников; больше четверти решили проблему самостоятельно; 12,7% бедняков получили помощь от друзей, знакомых, 12,0% бедных селян отметили, что никто не помог, проблема осталась нерешенной; государственная служба занятости оказала помощь 10,0% сельских бедняков, государственная служба социального обеспечения – 9,8%; 7,7% получили помощь от соседей, односельчан; 7,5% отметили, что помогло начальство по месту работы; 4,8% – помогли коллеги; органы местного самоуправления помогли 5,7% сельских бедняков. Редко беднякам помогали частные организации, предприниматели, крестьянские хозяйства, профсоюзы, Пенсионный Фонд РФ, налоговая инспекция, правоохранительные органы, религиозные организации.

Около половины бедных селян отмечают, что в течение последнего года семье приходилось получать помощь от людей, с ними не проживающих, которая заключалась в решении материальных проблем (16,1%), в ремонте, строительстве (15,5%), обеспечении продуктами (13,6%), в помощи по домашнему хозяйству (12,5%), на садово-огородном участке, в ЛПХ (10,9%), в помощи транспортом (10,7%), в пошиве, починке одежды, обуви (8,4%), в уходе за ребенком, включая прогулки (6,1%), в организации семейных праздников, ритуальных обрядов (5,0%), оказании психологической помощи (5,0%), обеспечении места проживания (у родственников, друзей), во время отдыха (4,5%), в трудоустройстве, поиске дополнитель-

ной работы (4,1%), уходе за больным, престарелым (2,0%), в оказании профессиональных консультаций и услуг, включая обучение и занятия с ребенком (1,1%). Для бюджетов семей пятой части бедных селян эти виды помощи играют существенную роль, для 18,6% – незначительную; есть те, кто без этой помощи не смогли бы прожить (3,4%). Также иногда бедные селяне указывают, что помощь существенной роли не играет, это традиция (6,8%).

**Оценка экспертами политики органов государственной власти и местного самоуправления по преодолению сельской бедности.** Руководители региональных органов управления выделяют следующие меры, реализуемые государством, муниципальными органами управления, направленные на сокращение сельской бедности: адресная социальная помощь, индивидуальное социальное сопровождение, строительство жилья для сельской молодежи, поддержка сельских производителей, создание рабочих мест на селе, выплата пособий, жилищно-коммунальных субсидий, материальной помощи, выделение земли, реализация социальных акций (например, «Соберем ребенка в школу»).

Однако, по мнению экспертов, меры, призванные повлиять на преодоление бедности (в частности, пособия по безработице), могут привести к иждивенческим настроениям селян, так как эта проблема возникает вследствие низкой оплаты труда. Эксперты отмечают, что зачастую размер пособия по безработице *«выше, чем зарплата, которую бы платили работодатели».*

Эксперты отмечают, что сельские жители сталкиваются с определенными проблемами при оформлении пособий, в частности, удаленность места оформления пособия от места жительства и связанная с этим транспортная проблема:

*«Чтобы получить детские пособия 138 рублей, сельскому жителю нужно 2–3 раза съездить, чтобы документы собрать. А чтобы съездить из деревни – ему нужно заплатить 150–200 рублей. Абсурд»* (депутат регионального органа законодательной власти, председатель региональной общественной организации).

Большинство экспертов считают, что политика государства, направленная на решение проблемы сельской бедности, малоэффективна:

*«Идей и программ очень много. Но они не отработаны и составлены – ощущение, что вдали от тех жителей, которые там проживают. Поэтому по максимуму приблизить, инициаторами должны быть муниципалитеты на местах. Они должны относительно своего района разрабатывать про-*



граммы социальной поддержки жителей села» (начальник отдела органа социальной защиты региона),

*«Какая политика Центра в отношении селян? Да, не нужны им селяне. Люди поняли, что помощи ждать не от кого, и стали заниматься своей жизнью сами – без власти»* (депутат регионального органа законодательной власти, председатель региональной общественной организации).

О действии ФЦП «Социальное развитие села», направленной на улучшение положения селян, депутат регионального органа законодательной власти сказал следующее:

*«А мы-то не особо видим, что это социальное развитие села: на что, на сокращение, на оптимизацию эти деньги направлены? Совершенно не на развитие. Социальное развитие я понимаю так: где-то открылась школа, где-то клуб отремонтировался. Ничего же этого нет».*

Есть и противоположное мнение:

*«Многие ФАПы получили поддержку... Районные больницы получили оборудование... Есть такие же нацпроекты в рамках образования. Это в сельской местности школы были построены. Здесь нацпроекты дали свой толчок и вклад был сделан»* (заместитель начальника органа социальной защиты региона).

Эксперты – представители органов местного самоуправления – отмечают, что органы государственной власти на федеральном уровне оказывают конкретную помощь селянам, которая в течение последних трех лет заключается в улучшении жилищных условий сельских жителей, содействии трудоустройству, самозанятости, увеличении размеров социальных выплат, кредитовании, предоставлении материнского капитала. Региональные органы власти за последние три года помогали селянам содействием трудоустройству, самозанятости, улучшением жилищных условий, социальными выплатами, предоставлением материальной помощи, льгот, кредитованием, газификацией. На местном уровне эксперты отмечают следующие виды помощи: содействие трудоустройству, самозанятости, улучшение жилищных условий, поддержка малого бизнеса, денежные выплаты беременным. Представители органов местного самоуправления низко оценивают эффективность политики по борьбе с бедностью: по пятибалльной шкале эффективность федеральной политики оценена на 2,9 баллов, региональной – на 3 балла, муниципальной – на 2,5 балла.

Более половины представителей органов местного самоуправления отметили, что селу, чтобы решить проблему бедности, больше всего не хватает экономической активности самих бедных, их трудовой мотивации, более высокой оплаты труда в сельской экономике, подходящих рабочих мест, полноценной федеральной государственной политики, разумной экономической поддержки Центра, контроля за распределением средств по нацпроектам и федеральным программам по развитию АПК и социальной сферы села. Более трети отметили нехватку квалифицированных кадров в сфере местного самоуправления, около трети – недостаточный уровень участия сельского бизнеса в решении проблем бедности. В пределах четверти экспертов указали на нехватку внимания со стороны региональных властей, доступных качественных медицинских услуг для селян, правовой грамотности и политической активности селян. Редко называли проблему нехватки доступного качественного образования, возможности повышения квалификации.

Около половины представителей органов местного самоуправления считают, что ситуация с сельской бедностью не изменится в ближайшие три года по причине неэффективной политики государственной власти и органов местного самоуправления (в частности – неэффективной политики занятости), оттока молодежи из села, пассивности селян. Чуть более четверти экспертов считают, что положение ухудшится. Причины называют те же, добавляя банкротство сельскохозяйственных предприятий. Около четверти представителей органов местного самоуправления считают, что положение селян в ближайшие три года улучшится, причиной чего является эффективная политика государственной власти и органов местного самоуправления, развитие сельского бизнеса.

**Оценка экспертами деятельности организаций разных форм собственности по решению проблемы сельской бедности.** Эксперты (представители органов местного самоуправления, руководители сельских предприятий, общественных организаций села) считают, что самую важную роль в решении проблемы сельской бедности играют: государственная служба занятости, центры занятости, государственные органы социальной поддержки населения, отметили более половины экспертов. Отмечена также высокая роль фермерских хозяйств, частных предпринимателей (без образования юридического лица): третье место в рейтинге из девяти позиций. Треть экспертов отметили роль органов местного самоуправления (четвертое место в рейтинге). Сельские предприятия, учреждения: государственные, муниципальные, частные, – играют наиболее значимую роль в решении проблемы сельской бедности по мнению четверти экспертов (пятое место в рейтинге). На шестом месте другие государственные (федеральные и региональные) органы управления, общественные организации, СМИ.

**Роль сельского бизнеса в снижении уровня бедности селян.** Большинство руководителей стараются что-либо предпринять для улучшения

материального положения своих работников. В 2011 г. доля руководителей, не оказывающих помощь своим работникам, составила 10%. В основном отличившимся работникам выплачивают денежные премии (редко – премии в натуральном виде). Широко применяется предоставление работникам льгот на приобретение скота, кормов, семян, твердого топлива, сена, некоторых продуктов питания (мука, масло подсолнечника). Также часто встречается такой способ помощи, как предоставление служебного транспорта. Средне распространена среди руководителей предприятий реализация продукции предприятия по более низким ценам. Имеющими средний уровень распространения являются такие способы помощи, как материальная помощь нуждающимся работникам, льготное питание, вложение средств в развитие персонала, повышение профессионально-квалификационного уровня работников. Также реализуется такая мера, как помощь в организации медицинского обслуживания: диспансеризация, дополнительное медстрахование. Редко применяется такая мера, как строительство или предоставление жилья для работников и приглашенных специалистов, премирование отличившихся работников товарами, помощь ветеранам предприятия, поддержка молодежи, помощь оплаты расходов на обучение в вузах детей сотрудников, предоставление путевок (погашение расходов) работникам и их семьям в дома отдыха, санатории, профилактории, на курорты, летние лагеря и др.

Более четверти руководителей предприятий не оказывают помощи не являющимся их работниками малообеспеченным односельчанам. Остальные в основном помогают бедным в приобретении скота, кормов, семян, дров, реже реализуют продукцию предприятий по более низким ценам, совсем редко оказывают материальную помощь нуждающимся (пенсионерам, инвалидам, бедным семьям и др.), предоставляют служебный транспорт для оказания медицинской помощи. Помогают также участием в содержании объектов жилищно-коммунального хозяйства, в жилищном строительстве, организуют бесплатное или льготное питание, помогают оплачивать расходы на обучение детей, на содержание детей в детских садах и других дошкольных учреждениях, оказывают помощь школе, медицинским учреждениям (*«предоставление молока в детское отделение районной больницы»*).

Как показали материалы глубинного интервью, по мнению представителей региональных органов власти, роль сельского бизнеса в решении проблемы сельской бедности достаточно высока: *«сельские предприниматели – очень отзывчивые, отзываются на всевозможные предложения, и на создание в социальных учреждениях попечительских советов»* (заместитель руководителя регионального органа социальной защиты населения). Несмотря на то, что *«первая забота – это все-таки выжимание прибыли и удовлетворение своих потребностей»* (уполномоченный по правам человека в регионе), предприятия все же готовы оказывать помощь своим

односельчанам: *«некоторые руководители работают и на социальную сферу и стараются помочь и решать проблемы селян – есть такие руководители, но их, к сожалению, не так много, очень мало. Постепенно придут к этому»* (депутат законодательного органа региона, председатель региональной общественной организации),

Представители региональных органов власти отметили отсутствие эффективного механизма участия бизнеса в решении социальных проблем села:

*«Допустим, было: мы тебе – послабление по налогу, а ты вкладываешь в социальное развитие села. А поскольку этого механизма нет, тогда нет и такой системы»* (председатель законодательного органа региона с 1996 по 2008 гг., министр сельского хозяйства России с 1994 по 1996 гг.).

Эксперты – представители региональных органов власти – отмечают положительное влияние деятельности сельского бизнеса на материальное положение селян, что проявляется в создании рабочих мест, предоставлении материальной, натуральной помощи.

Бедное сельское население, в отличие от экспертов, в значительно меньшей степени признает роль сельского бизнеса в решении разнообразных жизненных проблем (которые прямо или косвенно связаны с бедностью). Крайне редко малообеспеченные селяне обращаются за помощью к начальству по месту работы, еще реже – в частные организации, фермерские хозяйства, к предпринимателям. Также ничтожно мала доля респондентов, отметивших, что им оказали помощь вышеназванные организации. Среди видов оказанной помощи основными являются материальная помощь, предоставление кредитов, ссуд, займов.

**Роль общественных организаций в решении проблемы сельской бедности.** По мнению экспертов, общественные организации имеют невысокий рейтинг среди девяти групп субъектов, которые потенциально могут играть роль в решении проблемы сельской бедности: шестое место наряду с государственными учреждениями (кроме служб занятости и органов социальной защиты населения) и СМИ. Представители органов местного самоуправления ставят общественные организации на восьмое место из девяти возможных, представители сельского бизнеса вообще не видят роли общественных организаций в решении проблемы сельской бедности, сами руководители общественных организаций ставят общественные организации на пятое место.

Хотя активность общественных организаций не является определяющей в решении проблемы сельской бедности, руководители общественных организаций отмечают, что их деятельность в целом направлена на поддержку бедных. В частности, молодежные организации принимают уча-

стие в решении проблем сельской молодежи: содействуют в получении молодежью жилья, участвуют в реализации образовательных программ, в т.ч. профессиональной ориентации, профессионального обучения и переобучения, организуют общественные работы, проводят мероприятия в сфере досуга и отдыха. Организации пенсионеров содействуют в решении таких вопросов, как получение социальных льгот, оказывают материальную помощь, проводят мероприятия в сфере досуга и отдыха, участвуют в организации общественных работ, помощи в семейном крестьянском хозяйстве, решении бытовых проблем, содействуют в решении вопроса получения жилья. Женские организации поддерживают доходы бедных и безработных сельских женщин, содействуют в получении жилья, оказывают моральную поддержку сельским женщинам, организуют общественные работы, помогают в семейном крестьянском хозяйстве. Организации инвалидов участвуют в решении проблем инвалидов, в частности, поддержка доходов бедных инвалидов, организация общественных работ, организация мероприятий в сфере досуга и отдыха.

По материалам глубинного интервью с представителями региональных органов власти, можно сделать вывод, что на селе деятельность общественных организаций менее эффективна, чем в городе: *«В сельской местности общественных организаций недостаточно много. Большие развиты общественные организации, безусловно, в районных центрах, больших поселениях и, безусловно, в городах.»* (заместитель начальника регионального органа социальной защиты населения). Краевые общественные организации в большей степени ориентированы на город: *«Я думаю, что краевые организации больше ориентированы на те городские, скорее всего, населенные пункты, где больше проживает активных людей, общественно активных людей. Я думаю, что они и концентрируются на инициативных людях в городских округах больше, чем в сельской местности.»* (начальник отдела регионального органа социальной защиты населения). Мнение о том, что *«общественные организации играют большую роль»*, среди участников глубинного интервью встречается редко.

Среди организаций, которые решают проблемы села, эксперты – представители региональных органов власти – выделяют женские, ветеранские, молодежные, а также религиозные организации (*«большинство нашего населения православной веры, то есть церковь – это тоже играет роль на селе. Даже есть поселение в Мамонтовском районе, где как бы община живет. Дети, огород большой держат, овец держат, птицу держат, работают на земле. Проводят поддержку бедных, но через труд»* – председатель комитета законодательного органа региона), отмечают возрастающую роль казачества.

Малообеспеченные сельские жители практически не обращаются за помощью в решении проблем в общественные организации. Ничтожна доля тех селян, кому общественные организации оказали помощь в реше-

нии проблем (менее 1% опрошенных). Помощь заключалась в предоставлении путевок в лагерь, предоставлении ссуд, кредитов, займов, кроме того оказывалась материальная помощь.

Таким образом, результаты исследования показали следующее. Большинство сельских бедняков являются получателями социальных льгот или услуг. Но селяне все реже обращаются в органы социальной защиты за помощью, что говорит о снижении уверенности в получении реальной помощи. Чаще других категорий в органы социальной защиты обращаются крайне бедные. Около половины из обращающихся и обращавшихся ранее в органы социальной защиты населения сельских бедняков сталкивались с проблемами (необходимость несколько раз представлять одни и те же документы, очереди, невнимательное отношение работников и др.).

О развитости социальных сетей на селе говорит тот факт, что около половины бедняков отметили получение разных видов помощи (материальной, натуральной, помощи по хозяйству и др.) в течение последнего года от людей, с ними не проживающих. Для бюджетов семей пятой части сельских бедняков эта помощь играет существенную роль.

Руководители региональных органов управления отмечают, что государство и органы местного самоуправления реализуют мероприятия, направленные на преодоление сельской бедности, но некоторые меры приводят к иждивенческим настроениям бедняков. Представители органов местного самоуправления в целом низко оценивают эффективность политики государственных и местных органов власти, но отмечают, что реализация некоторых мероприятий направлена на сокращение бедности сельского населения. Руководители и специалисты муниципалитетов отмечают, что для преодоления бедности необходима как активность самих селян, так и эффективная политика государства, участие сельского бизнеса в решении проблем села. В решении проблемы сельской бедности эксперты ведущую роль отводят государственной службе занятости, центрам занятости, государственным органом социальной поддержки населения, фермерским хозяйствам, частным предпринимателям. Бедные селяне в меньшей степени признают роль сельского бизнеса в решении проблем селян, чем эксперты. Общественные организации реализуют меры, в целом призванные помочь бедным селянам, но их роль в решении проблемы бедности менее заметна, чем роль органов государственной и местной власти и сельского бизнеса.

*А.С. Гудков*

### **Формирование кадрового ресурса управленческого корпуса силовых структур после увольнения**

В наше время, когда идут процессы оптимизации и сокращения численности в силовых структурах государства, количество безработных гра-

ждан трудоспособного возраста резко возрастает. Мы имеем в виду тех, кто завершает службу по контракту в рядах Вооруженных Сил, службу в органах Внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, организациях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и членов их семей (далее – военнослужащих).

В соответствии с Указом Президента РФ от 29 декабря 2008 г. № 1878сс штатная численность Вооруженных Сил РФ с 1 января 2016 г. должна составлять 1 млн. военнослужащих.<sup>1</sup> Это привело к выводу за штат на сегодня уже более 40 тыс. офицеров, которых не могут уволить с военной службы ввиду отсутствия положенной им и их семьям жилплощади.<sup>2</sup> В соответствии с новым обликом Вооруженных Сил РФ до 2012 г. офицерский корпус сократится с 315 до 150 тысяч человек и составит 15% от общей численности военнослужащих. Для решения социальных вопросов в условиях таких глобальных перемен в Вооруженных Силах никаких государственных программ не принято, кроме разработанной в самом Министерстве обороны РФ программы «Реализация социальных гарантий военнослужащим, увольняемым с военной службы, на 2009–2011 гг.», утвержденной Коллегией Минобороны России 14 февраля 2009 г.<sup>3</sup>

Военная реформа продолжается уже почти два десятилетия. Единственным видимым ее результатом стало массовое сокращение численности армии и флота. Массовое высвобождение граждан трудоспособного возраста без соответствующего сопровождения этого процесса со стороны государственных структур чревато различными социальными личностными и общественными последствиями.

Среди проблем, с которыми сталкиваются граждане, уволенные с военной службы, – вопросы профессиональной переподготовки и занятости, обеспечение жильем, низкий уровень социальной обеспеченности, падение экономической стабильности, психологическая адаптация, социальная реабилитация и т.д.

Как показывает практика, при увольнении в запас только небольшая часть военнослужащих успешно меняет род занятий и утверждает себя в новых сферах жизни и деятельности. Для большинства же военнослужащих, да и членов их семей, увольнение из армии – весьма болезненное со-

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах Вооруженных Сил Российской Федерации: Указ Президента РФ от 29 декабря 2008 г. № 1878сс // СЗ РФ. – 2009. – № 2. – Ст. 179.

<sup>2</sup> Евсеев В.В. Этапы военной реформы. Что впереди? [Электронный ресурс]. – URL : <http://tambov-tvvaiu.ru/>.

<sup>3</sup> Реализация социальных гарантий военнослужащим, увольняемым с военной службы, на 2009–2011 гг.: Программа Минобороны от 14 февраля 2009 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.old.mil.ru/849/11876/60857/index.shtml>.

стояние, приводящее порой к потере жизненной перспективы и крушению надежд, так как им трудно адаптироваться к новым для себя условиям и стилям взаимоотношений в современном гражданском обществе. При этом, подавляющее большинство увольняемых кадровых военнослужащих относится к возрастной категории 35–50 лет. Они обладают хорошей профессиональной подготовкой и, как правило, имеют высшее образование. У них имеется опыт управления большими коллективами, опыт решения масштабных задач и вопросов воспитательной работы и т. д. Другими словами, это потенциально экономически активная часть населения.

Социальная адаптация военнослужащих – это деятельность органов государственной власти, военного управления, местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц и самих военнослужащих по подготовке и приспособлению к новым условиям жизни и деятельности после увольнения с военной службы.

В регионах новейшей России за время ее существования накоплен определенный опыт социальной адаптации военнослужащих запаса. На первых этапах внедрения и апробации системы социальной адаптации военнослужащих, увольняемых в запас, большее внимание уделялось вопросам их профессиональной переподготовки, так как вопросы обеспечения жильем, пенсионного обеспечения и других социальных льгот были закреплены в комплексе соглашений по военнослужащим запаса стран СНГ в 1992 г.<sup>1</sup>

Наилучших результатов в решении проблем социальной адаптации увольняемых военнослужащих удалось добиться в Московской области, где в целях комплексного решения проблем социальной адаптации военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и членов их семей, проживающих в Московской области, в 2001 г. создано подведомственное Министерству социальной защиты населения Московской области государственное бюджетное учреждение социального обслуживания Московской области «Областной центр социальной адаптации военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей».

---

<sup>1</sup> Соглашение между государствами СНГ о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 г., многостороннее Соглашение о гарантиях прав граждан государств-участников Содружества Независимых Государств в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 г., Специальное многостороннее Соглашение о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 г., соглашение о взаимном признании льгот и гарантий для участников и инвалидов ВОВ от 15 апреля 1994 г. / «Бюллетень международных договоров», 1993. – N1; Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. – 1995. – N2(19). – С. 141.



Учреждение имеет в своем составе пять филиалов в муниципальных образованиях Московской области (Наро-Фоминский, Одинцовский, Серпуховский, Солнечногорский, Тимоновский), четыре представительства в муниципальных образованиях Московской области (Домодедовское, Коломенское, Краснознаменское, Сергиево-Посадское) и шесть представительств в военных городках на территории Московской области (Ногинск–9, Кубинка–2, Серпухов–15, Коломна–1, Софрино–1, Северный).

Учреждение действует под эгидой Государственного предприятия «Всероссийский центр переподготовки офицеров, увольняемых в запас», которое было создано в соответствии с распоряжением Президента РФ № 66-рп от 27 октября 1991 г. и постановлением Правительства РФ № 58 от 30 января 1992 г. в целях социальной защиты и оказания реальной помощи офицерам, увольняемым в запас в связи с сокращением Вооруженных Сил.

Широкомасштабное сокращение Вооруженных Сил в 90-е гг. привело к росту социальной напряженности в обществе. До 2001 г. единой государственной программы социальной адаптации военнослужащих не было. В стране реализовывались Программы переподготовки, утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1997 г., № 222<sup>1</sup>, от 5 июня 1997 г., № 674<sup>2</sup> и от 3 февраля 1998 г., № 153<sup>3</sup>.

Необходимо отметить, что наибольшее организующее значение для регионов России в вопросах социальной адаптации военнослужащих, увольняемых в запас, сыграло постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2001 г. № 729 «О государственной программе «Социальная адаптация военнослужащих, подлежащих увольнению из Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, и членов их семей» на 2002–2005 гг.»<sup>4</sup> в соответствии с которым прак-

---

<sup>1</sup> О программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 гг.: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222 / СЗ РФ. – 1997. – N 10. – Ст. 1173.

<sup>2</sup> О программе переподготовки и обеспечения занятости военнослужащих (офицеров, прапорщиков, мичманов), подлежащих увольнению в запас или в отставку, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в местах их компактного проживания : Постановление правительства РФ от 05 июня 1997 № 674 // Российская газета. – 1997. – № 131–132.

<sup>3</sup> О федеральной целевой программе переподготовки и обеспечения занятости военнослужащих (офицеров, прапорщиков, мичманов), подлежащих увольнению в запас, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей» на 1998–2000 гг. : Постановление правительства РФ от 03 февраля 1998 г. № 153 // Российская газета.– 1998. – № 32–33.

<sup>4</sup> О государственной программе «Социальная адаптация военнослужащих, подлежащих увольнению из Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, и членов их семей» на 2002–2005 гг.» : Постановление правительства РФ от 15 октября 2001 г. № 729 // СЗ РФ. – 2001. – № 43. – Ст. 4108.

тически во всех областях и краях были приняты типовые комплексные планы мероприятий «Обеспечение социальной адаптации военнослужащих, подлежащих увольнению в запас (отставку), граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на 2002–2005 гг.» На государственном уровне впервые сформулировано понятие системы социальной адаптации военнослужащих, состоящей из разработки и реализации мер по профессиональной ориентации, переподготовке, трудоустройству и социально-психологической поддержке.

Характерно, что если до принятия постановления Правительства РФ от 15 октября 2001 г., № 729, создание центров переподготовки военнослужащих, увольняемых в запас, производилось за счет финансирования, в основном, другими государствами, то бюджетное финансирование государственной программы Правительством РФ даже в период с 2002 по 2003 гг. позволило во всех регионах начать формирование структуры реализации системы социальной адаптации военнослужащих. Таким образом, именно с принятием данной программы рассматриваемый адаптивный процесс начал приобретать институционные черты, так как до того реформы в армии, проводившиеся в 90-х гг., привели лишь к слому существующей политической основы, но не породили положительного ценностного содержания в деятельности кадровых военнослужащих и только усугубили их социальное положение.<sup>1</sup>

В ходе анализа наличия действующих в 2011 г. региональных программ по социальной адаптации военнослужащих в субъектах Российской Федерации по материалам сайта Государственной службы занятости РФ<sup>2</sup>, выяснилось, что программы, действующие в настоящее время в регионах России, условно разделены на две группы:

- программы, непосредственно направленные на социальную адаптацию военнослужащих, увольняемых в запас, и членов их семей;
- программы социальной адаптации населения, включающие среди прочих адресатов получения социальной услуги и военнослужащих, увольняемых в запас, а также членов их семей.

Наилучшее положение дел традиционно сложилось в Московской области, где Законом области определена работа сети центров социальной адаптации военнослужащих и приравненных к ним лиц. Кроме того, показательна работа руководства Курской области, создавшего в департаменте занятости населения области ведомственную программу «Социальная

---

<sup>1</sup> Макаев С.А. Социальная политика государства в отношении кадровых военнослужащих, уволенных из Вооруженных Сил РФ: политологический анализ: автореферат дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / С.А. Макаев; Сев.-Кавказская АГС. Ростов-на-Дону, 2009. – 153 с.

<sup>2</sup> Сайт Государственной службы занятости РФ. – [Электронный ресурс]. – URL : <http://rabota-enisey.ru/>.

адаптация военнослужащих, подлежащих увольнению из Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на 2011–2014 гг.» от 7 сентября 2010 г., № 392-па.<sup>1</sup>

И все же, несмотря на имеющиеся положительные результаты, в 54 (60% от общего числа) регионах военнослужащие запаса и члены их семей в перечень адресатов получения помощи в содействии занятости вообще не включены.

Администрация Алтайского края в период с 1991 по 2000 гг. также решала проблемы социальной адаптации военнослужащих. Хронология тематических нормативных актов такова:

– О создании краевой комиссии по социальным вопросам военнослужащих и членов их семей: постановление Администрации Алтайского края от 8 октября 1993 г. № 276;

– Об утверждении положения об уполномоченном по делам военнослужащих: распоряжение Администрации Алтайского края от 14.10.1994 г. № 883-Р;

– О создании краевой комиссии по социальным вопросам военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей: постановление Администрации Алтайского края от 14.02.1995 г., № 45;

– Об организации учета военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку и службы в органах внутренних дел, нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства: распоряжение Администрации Алтайского края от 07.10.1998 г., № 904-Р.

После принятия Правительством Российской Федерации постановления от 15 октября 2001 г., № 729 отдел Администрации Алтайского края по работе с административными органами совместно с военным комиссариатом Алтайского края, департаментом федеральной государственной службы занятости населения по Алтайскому краю, комитетами администрации края по образованию, по поддержке предпринимательства и общественными организациями военнослужащих запаса разработал комплексный план мероприятий по социальной адаптации военнослужащих, подлежащих увольнению из Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на 2002–2005 гг. Администрацией Алтайского

---

<sup>1</sup> Социальная адаптация военнослужащих, подлежащих увольнению из Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на 2011–2014 гг. : прогр. админ. Курск. обл. от 07 сентября 2010 г. № 392-па. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/kursk/278730/>.

края принято постановление от 3 сентября 2002 г., № 484 «Об утверждении комплексного плана мероприятий по социальной адаптации военнослужащих, подлежащих увольнению из Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на 2002–2005 гг.». <sup>1</sup> Органам местного самоуправления (в местах компактного проживания военнослужащих) предписывалось разработать соответствующие планы социальной адаптации граждан указанной категории.

Основной организацией для изучения рассматриваемых проблем являлась 35-я ракетная Краснознаменная орденов Кутузова II степени и Александра Невского дивизия (войсковые части: в г. Орджоникидзе – 34196, в Сибирском – 52929) – соединение в составе Ракетных войск стратегического назначения, расположенная в ЗАТО Сибирский Алтайского края. <sup>2</sup>

То есть, в соответствии с нормативными документами Администрации Алтайского края в период с 2002 г. в населенном пункте ЗАТО Сибирский, для которого войсковая часть 52929 является градообразующим предприятием, должна была проводиться целенаправленная работа по формированию системы социальной адаптации военнослужащих, подлежащих увольнению из Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, и членов их семей. Но, к сожалению, по каким-то причинам это в указанные годы не было реализовано.

Анализ материалов, представленных на сайте Администрации Алтайского края показал, что какие-либо действующие целевые программы по социальной адаптации населения, предусматривающие военнослужащих запаса как адресатов получения данной услуги, на сегодня отсутствуют.

При этом ежегодное количество только офицеров, увольняемых в запас с военной службы в войсковой части 52929 в среднем составляет более 100 человек, из которых право на пенсионное обеспечение имеет лишь четверть.

Современное положение увольняемых кадровых военнослужащих осложняется рядом обстоятельств:

– уволенным с военной службы приходится кардинально менять все сферы своей жизнедеятельности (профессиональную, бытовую, социально-психологическую) уже в зрелом возрасте, что зачастую приводит к возникновению различных конфликтов;

---

<sup>1</sup> Об утверждении комплексного плана мероприятий по социальной адаптации военнослужащих, подлежащих увольнению из Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на 2002–2005 гг. : Постановление администрации Алтайского края от 03 сентября 2002 г. № 484 / СЗ Алт. края. – 2002. – № 77. – Ст. 98.

<sup>2</sup> 35 ракетная дивизия. – [Электронный ресурс]. – URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/35-я\\_ракетная\\_дивизия](http://ru.wikipedia.org/wiki/35-я_ракетная_дивизия).

– в отличие от тех, кто лишился работы в гражданской жизни, значительная часть лиц, уволенных с военной службы, или не имеет гражданской специальности или за время службы получило узкоспециализированную военно-профессиональную подготовку;

– положение профессиональных военнослужащих (офицеров), уволенных с военной службы, на рынке труда усугубляет их возраст, так как сегодня работодатели отдают предпочтение молодым специалистам;

– довольно высокий уровень образования и профессиональной квалификации военнослужащих, уволенных в запас, не соответствует профилю гражданских специальностей.

Перечисленные обстоятельства обостряют внутриличностные и межличностные конфликты, приводят к проблемам в семье, способствуют развитию различных психологических аномалий (алкоголизации, депрессии), зачастую требующих медицинского вмешательства.<sup>1</sup>

Для подтверждения этих положений нами было организовано проведение анкетирования работников команды ведомственной военизированной охраны (КВВО) войсковой части. КВВО представляется большинству действующих военнослужащих как идеальное место для трудоустройства после увольнения в запас. График дежурств по охране объектов: сутки дежурства через трое суток отдыха. Зарботная плата составляет от 8 до 10 тыс. руб. в месяц, что в сумме с пенсионным обеспечением составляет среднюю величину денежного довольствия военнослужащего до его увольнения. Расстояние до места работы то же, что и в свое время до места службы.

Опрашиваемые по частоте употребления алкоголя распределились, следующим образом (таблице 1). Пристрастие к алкоголю и особенно частота его употребления, как правило, характеризует желание уйти от реальности и заниженную личностную самооценку.

Таблица 1  
Распределение работников КВВО по употреблению алкоголя

Алкогольный стаж или периодичность употребления алкоголя	Категория в запасе					Общий итог
	штатский	офицер	прапорщик	сержант	солдат	
15–20	2	12	20	0	4	38
2–3	5	1	5	1	6	18
не пью	3	0	4	0	1	8
часто	0	5	0	0	0	5

<sup>1</sup> Величко С.В. Адаптационный потенциал военнослужащих в психологической подготовке к гражданской жизни: дис. ...канд. психол. наук: 19.00.07 / Таганрог, 2004. 185 с.

Рассматривались также вопросы частоты табакокурения. Результаты приведены в Таблице 2. Табакокурение в целом характеризует слабую волю, а частота курения – неуверенность в себе.

Таблица 2

Распределение работников КВВО по табакокурению

Возраст	Категория в запасе					Общий итог
	штатский	офицер	прапорщик	сержант	солдат	
35–45	3	0	0	0	0	3
45–50	4	3	8	0	4	19
50–55	1	7	12	1	3	24
55–60	1	4	6	0	2	13
60-	1	4	3	0	2	10
Общий итог	10	18	29	1	11	69

Кроме того, проводился опрос по выяснению причины выбора данного вида деятельности после увольнения в запас, по удовлетворенности такой работой и другим вопросам.

Таким образом, военнослужащие запаса – работники КВВО, по результатам опроса, в большинстве своем характеризуются как граждане с заниженной самооценкой, ослабленной волей и неверием в возможность улучшения жизненной ситуации своими собственными силами. Только два респондента из всех опрошенных используют удобный график работы для возможности работать в другом месте.

Нами составлен оптимальный алгоритм действий военнослужащего, увольняемого в запас, в виде схемы, представленной на рисунке 3.

К сожалению утрачены существовавшие в 70–80-е гг. прошлого столетия традиции, когда в годы СССР каждому офицеру было определено, что после увольнения в запас и прибытия в военный комиссариат по избранному месту жительства для постановки на учет ему надлежит представиться местному руководству. В ходе ознакомительной беседы запаснику предлагалось место работы. Как правило, это были должности руководителей каких-либо предприятий или организаций. Государство не хотело терять кадровых офицеров – руководителей с большим практическим опытом.

И в настоящее время офицеры запаса представляют собой не менее достойный контингент для привлечения на постоянное проживание на территориях любого субъекта федерации и органа местного самоуправления.

На чем же основывается необходимость мотивации военнослужащих запаса и членов их семей к выбору территории Алтайского края в качестве избранного места жительства при увольнении с военной службы? Данная необходимость имеет под собой прежде всего социальную составляющую, так как рассматриваемая нами группа – подавляющее большинство уволь-

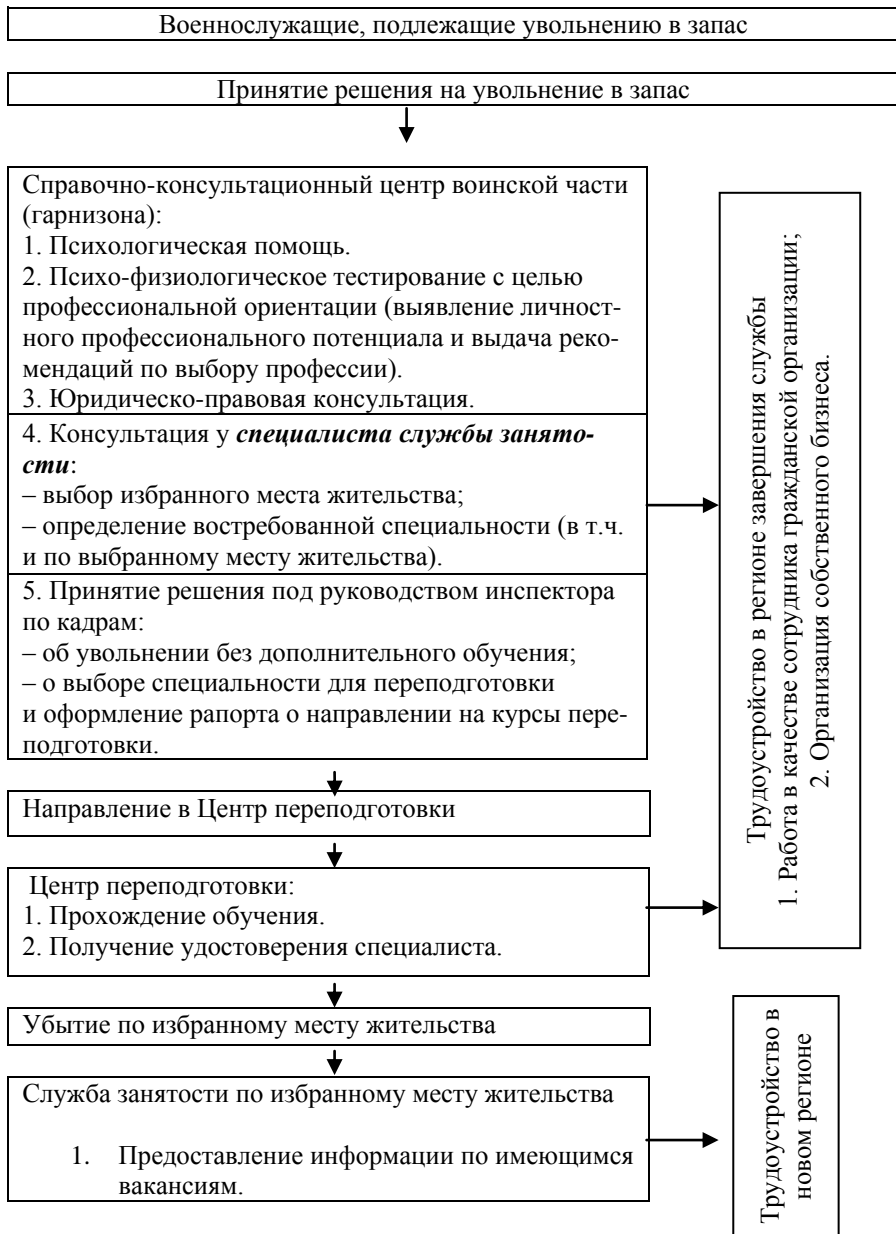


Рис. 3. Алгоритм действий военнослужащего, увольняемого в запас

няемых кадровых военнослужащих – относится к возрастной категории 35–50 лет. Офицеры имеют высшее, а иногда и несколько высших образований, опыт эксплуатации техники в различных, в т.ч. и экстремальных условиях, опыт управления большими коллективами, решения оперативных и стратегических задач, воспитательной работы и т.д. Способны самоорганизоваться как в группу лояльную к власти, так и отрицательной направленности. Иными словами, подавляющее их большинство относится к экономически и социально активной части населения, – оценивается как имеющийся и не реализованный потенциал, своего рода скрытый управленческий резерв.<sup>1</sup>

Немалое значение имеет и демографическая составляющая необходимости мотивации. В современной России остро стоят проблемы демографии. Превышение числа умерших над числом родившихся ставит под угрозу решение экономических и других вопросов в будущем. Поэтому в других регионах принимаются нормативные акты по мотивации привлечения граждан из других мест, в том числе из-за рубежа, например, «Об утверждении концепции демографического развития Камчатского края на период до 2025 г.» – постановление Губернатора Камчатского края от 3 декабря 2007 г., № 194.

Кроме перечисленных для Алтайского края важна, как и для любого региона России, экономическая составляющая, которая обеспечивается тем, что размещение военнослужащего запаса на территории субъекта федерации неизменно привлекает финансовые средства из федерального бюджета по следующим направлениям:

– обеспечение государством бывшего военнослужащего жильем по избранному им месту жительства (путем предоставления жилого помещения в собственность бесплатно, жилого помещения по договору социального найма или единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения, через программы обеспечения государственным жилищным сертификатом или ипотечного кредитования). Это вызывает необходимость разворачивания строительных организаций, индустрии производства и транспортировки строительных материалов, т.е. гарантировано создает рабочие места в регионе;

– финансирование из федерального бюджета предоставляемых льгот: по оплате коммунальных услуг; по получению услуг учреждений профессионального образования; по получению медицинских услуг; по обеспечению санаторно-курортным лечением и организованным отдыхом в санаториях, домах отдыха, пансионатах, детских оздоровительных лагерях, на туристских базах; по проезду на транспорте;<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Атаманчук С.Г. Государственная служба: кадровый потенциал : учеб. пособие. – М., 2001. – 215 с.

<sup>2</sup> О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27 мая 1998 г № 76-ФЗ. (ред. от 8.12. 2010) // Российская газета. 2010. 13 декабря.



– пенсионное обеспечение (ежемесячно в среднем 8,5 тыс. руб., а с 1 января 2012 г. – 16–17 тыс. руб.).

Итак, военнослужащий запаса привлекает в регион избранного места жительства два вида гарантированных финансовых поступлений из федерального бюджета:

– единовременное – на обеспечение жильем – это от 1600 до 2400 тыс. руб.;

– постоянное – ежегодно от 120 до 400 тыс. руб.

Это также влечет за собой создание рабочих мест для обеспечения всех видов предоставляемых услуг их потребителю в лице самого бывшего военнослужащего, а также членов его семьи.

Сами военнослужащие, увольняемые в запас, как правило, выбирают для избранного места жительства регион последнего перед увольнением места своей службы. Так, в отделе по учёту и распределению жилья Администрации ЗАТО Сибирский в очереди на отселение в другие населенные пункты находится 975 семей очередников – военнослужащих запаса, которые согласно избранному месту жительства распределились по регионам примерно следующим образом:

– Алтайский край – около 70%;

– Новосибирская область и регионы Сибири – около 10%;

– Европейская часть России – около 20%;

Между тем руководством Алтайского края при решении демографических проблем региона мигранты-военнослужащие, увольняемые в запас, вообще не рассматриваются в качестве адресатов программ. Так, в краевой целевой программе «Демографическое развитие Алтайского края» на 2010–2015 гг., утвержденной постановлением Администрации Алтайского края от 15 сентября 2010 г. № 404, отмечается, что «требуется комплексного подхода решение вопросов повышения миграционной привлекательности Алтайского края и, в конечном итоге, – обеспечение за счет этого потребностей динамично развивающейся экономики края в квалифицированной рабочей силе. .... С 2001 г. миграционный прирост сменился миграционным оттоком: ежегодно регион покидают 6–8 тыс. человек. За 2008 г. миграционная убыль составила 4946 человек. Результатом реализации программных мероприятий по направлению VI «Регулируемая замещающая миграция» станет ежегодное увеличение количества семей, прибывающих в Алтайский край для работы и проживания, а в период 2010–2015 гг. планируется их увеличение в 1,4 раза».

В качестве одной из проблем считаем необходимым отметить особенность дистанционности Алтайского региона от центральных территорий России, где процессы развития социальной работы с военнослужащими адекватны происходящим в государстве изменениям, что подтверждается большим количеством положительных примеров работы руководства субъектов федерации, приведенных ранее.

Исходя из результатов проведенного исследования, основными проблемами социальной адаптации бывших военнослужащих в Алтайском крае являются:

- отсутствие региональных нормативных документов по организации системы социальной адаптации военнослужащих, увольняемых в запас, и членов их семей;

- отсутствие военнослужащих запаса и членов их семей в перечне адресатов региональных экономических программ: по улучшению демографической ситуации, по содействию занятости населения и т.п.;

- отсутствие справочно-консультационных пунктов (СКП) в воинских частях (гарнизонах) и органах местного самоуправления городских округов (муниципальных районов);

- трудности с трудоустройством бывших военнослужащих и членов их семей в предприятиях народного хозяйства региона.

По изученным материалам и проведенным наблюдениям можно констатировать, что:

- важная роль в социальной адаптации лиц, уволенных с военной службы по контракту, отводится их занятости;

- основной проблемой данной категории людей является отсутствие у них гражданской специальности, а также сложности с ее получением из-за удаленности воинских частей от учебных центров;

- ведущим аспектом социально-профессиональных ориентаций военнослужащих, уволенных с военной службы, на рынке труда является связь системы переподготовки с последующим трудоустройством и развитие системы социально-психологической помощи, включающие первичную, квалифицированную и специализированную виды помощи.

На основе полученных в результате проведенного исследования результатов для совершенствования системы социальной адаптации военнослужащих, увольняемых в запас, и членов их семей в Алтайском крае представляется необходимым рекомендовать руководству региона разработать план мероприятий по созданию программы миграционной привлекательности территории Алтайского края и включению семей бывших военнослужащих в качестве особых групп в программы: улучшения демографической ситуации в регионе, по созданию регионального Центра социальной адаптации военнослужащих (сотрудников силовых структур) и членов их семей под руководством Управления службы занятости администрации Алтайского края с параллельным созданием и оснащением городских (поселковых, гарнизонных) справочно-консультационных пунктов для военнослужащих, увольняемых в запас, и членов их семей руководством местных администраций совместно с командованием воинских частей и директорами городских (районных) центров занятости населения (Барнаул, ЗАТО Сибирский, Алейск, Бийск, н.п. Топчиха и др.) со структурным подчинением региональному Центру социальной адаптации военнослужащих (сотрудников силовых структур) и членов их семей и т.д.

Разработка и практическая реализация упомянутого плана мероприятий по совершенствованию политики социальной адаптации военнослужащих, увольняемых в запас, и членов их семей в Алтайском крае, на наш взгляд, позволит достичь значимого социального эффекта. Во-первых, создание региональной системы по социальной адаптации военнослужащих запаса создаст привлекательный имидж Алтайского края для потенциальных мигрантов, которыми являются все военнослужащие и сотрудники силовых структур Российской Федерации. Сформирует положительный образ о современном и «заботливом» руководстве региона. Во-вторых, приток экономически активного населения создаст потенциал для решения социально-экономических проблем поселений и районов Алтайского края, и таким образом, придаст новый импульс для развития общественной жизни территорий. В-третьих, внимание государственных органов к решению вопросов социальной адаптации конкретного гражданина в переломный для него момент изменения социального статуса создаст у него уверенность в своем будущем, укрепит веру в социальную справедливость со стороны руководства новой России и региона, что, в свою очередь, послужит для него значимым стимулом к приложению всех сил и опыта на благо своей страны.

Нам представляется, что в условиях снижения численности населения и, как следствие, нарастающего по всей стране дефицита трудовых ресурсов грядет период, когда начнется борьба регионов за каждого работника, и особенно квалифицированного. Поэтому политика руководства региона в вопросах социальной адаптации к гражданской жизни увольняемых сотрудников силовых структур, особенно офицеров, послужит ярким свидетельством его (руководства) дальновидности.

*И.П. Кулагина, О.В. Кузнецова*

## **Совершенствование государственной системы управления охраной труда**

Труд является основой для производства материальных ценностей, обеспечивающих социально-экономическое развитие любой страны. При этом в современной России сохранение здоровья и жизни работающего населения – приоритетная государственная задача.

По данным Росстата, в 2010 г. продолжилось увеличение удельного веса работников, занятых в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, который на конец 2010 г. составил 29% (в 2009 г. – 27,5%).

В результате несчастных случаев на производстве в указанный год в Российской Федерации в организациях всех видов экономической деятельности погибло 3244 работника.

Кроме того, в 2010 г. по данным Роспотребнадзора и Фонда социального страхования Российской Федерации 4664 человека стали инвалидами

в результате производственных травм и 2667 вследствие профессиональных болезней. Причем, более 85% граждан, впервые признанных инвалидами, находятся в трудоспособном возрасте.

Все это влечет за собой немалые экономические издержки для предприятия и общества в целом.

В частности, расходы Фонда социального страхования Российской Федерации на выплату обеспечения по страхованию, то есть прямые потери в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями, за 2010 г. составили свыше 44 124 млн. руб., или 0,1% от ВВП.

Пенсионный Фонд Российской Федерации расходует на выплату досрочных трудовых пенсий гражданам в связи с их занятостью на работах с вредными и опасными условиями труда более 10,4 млрд. руб. в год, а на предоставление трудовых пенсий по инвалидности в связи с трудовым увечьем или профессиональным заболеванием – более 6,6 млрд. руб. в год.

Из-за неблагоприятных условий труда 41,5% работников получают хотя бы один вид компенсации. По оценочным расчетам, объем расходов на компенсации может составлять до 137 млрд. рублей.

Прямые и косвенные потери в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями в 2010 г. составили 0,35% ВВП.

При этом наблюдается тенденция увеличения нагрузки на население трудоспособного возраста, что связано с уменьшением его численности при увеличении числа лиц пенсионного и младше трудоспособного возраста. В 2010 г. население в трудоспособном возрасте составило 61,9% от общей численности населения (в 2009 г. – 62,9%). По Алтайскому краю аналогичный показатель был равен 62, 2% и 63% соответственно.

Таким образом, весьма актуальным является смягчение влияния наблюдающихся негативных тенденций на социально-экономическое развитие как страны, так и региона за счет рационального использования трудоспособного населения. Это в свою очередь предопределяет важность управления охраной труда как системой сохранения жизни и здоровья работников с ориентацией на предупреждение случаев производственного травматизма и профессиональной заболеваемости.

Государственные властные структуры, создавая ту или иную экономическую среду, формируют экономические интересы хозяйствующих субъектов. В том случае, когда решения органов власти ошибочны или неточны, стремление к достижению основных целей (повышение эффективности производства, увеличение прибыли) рыночной экономики наряду с автоматическим решением некоторых проблем (например, обеспечение занятости) может привести к нарушению общественных интересов.

Анализ сформировавшегося практического опыта работы в области охраны труда за последние годы свидетельствует о необходимости принятия мер к разработке поправок в действующие нормативные правовые ак-

ты. Законодательная база по охране труда требует существенной доработки в первую очередь в части устранения противоречий в законодательных актах по вопросам охраны труда, начиная с Трудового кодекса Российской Федерации.

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

Также следует усовершенствовать понятийно-терминологический аппарат нормативно-правовых актов охраны труда, так как от этого зависит эффективность управления сохранением жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

В настоящее время на практике широко используется термин «аттестация рабочих мест по условиям труда», правильное смысловое содержание и точное определение которого выступает залогом успешной трудовой работы в организации. Его трактовка дана в ст. 209 Трудового кодекса Российской Федерации.

Как показало исследование, в ходе аттестации рабочих мест оцениваются вредные и опасные производственные факторы, которые и образуют различные классы условий труда. При оперировании терминами «вредные производственные факторы» и «опасные производственные факторы», упомянутыми в трактовке аттестации рабочих мест, следует учитывать, что эти факторы могут находиться в пределах нормативных требований. Об этом свидетельствуют результаты анализа содержащихся в официальных документах определений соответствующих понятий.

В связи с целесообразностью правильного понимания и применения термина «аттестация рабочих мест по условиям труда» предлагается его следующее уточненное определение: Аттестация рабочих мест по условиям труда – это оценка условий труда на рабочих местах в целях выявления вредного и опасного влияния производственных факторов на организм работающих и осуществления мероприятий по приведению условий труда в соответствие с государственными нормативными требованиями охраны труда.

Таким образом, в настоящее время совершенствование действующих нормативно-правовых актов по охране труда является неотъемлемым условием повышения эффективности управления охраной труда. Оно призвано облегчить процесс их применения на корпоративном уровне в целях обеспечения сохранения жизни и здоровья работников в ходе трудовой деятельности.

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

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

В целях профилактики производственного травматизма и профессиональных заболеваний представляется полезным использовать опыт зарубежных стран по разработке законов, усиливающих ответственность работодателей за нарушения требований охраны труда.

Так, например, в Бельгии в 1996 г. введен закон, согласно которому в случае соответствующих нарушений санкции распространяются не только на непосредственного виновника в лице хозяйствующего субъекта, но и на его агентов, представителей за рубежом, субподрядчиков компаний-нарушителей.

Кроме того, в некоторых странах официально запрещено подписывать контракты с фирмами, которые признаны виновными в нарушении требований охраны труда.

Принятие и введение в действие закона, предусматривающего при заключении контрактов обязанность партнеров нести солидарную ответственность за деятельность в области охраны труда, будет иметь немаловажное значение для эффективной организации субъектов социально-трудовых отношений к достижению общественных интересов.

Происходящие преобразования экономики России обуславливают актуальность создания действенных экономических методов управления охраной труда, опирающихся на использование рыночных отношений в соответствующей сфере. В настоящее время, когда обязанности по приведению условий труда в соответствие с государственными нормативными требованиями охраны труда лежат на работодателях, отсутствуют эффективные методы государственного надзора и контроля за их соблюдением. Существует небольшая вероятность обнаружения нарушений и смягчены меры ответственности по отношению к причинителям вреда здоровью работающих.

При этом нынешняя система управления охраной труда не содержит в себе эффективных экономических методов, поощряющих работодателей осуществлять мероприятия, направленные на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности. Имеет довольно широкое распространение среди руководителей организаций отношение к охране труда как к досадному «довеску» к основной деятельности, навязанному государством.

К наиболее важным инструментам экономического стимулирования работодателей, используемым в мировой практике и применимым к российским условиям, на наш взгляд, относятся:

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

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

– обязанность организации компенсировать стоимость расходов, обусловленных профилактикой нетрудоспособности в связи с травмами или профессиональными заболеваниями в течение всего отчетного периода, когда на предприятии нет несчастных случаев;

– возмещение Фонду социального страхования произведенных им расходов в случае, если доказано, что несчастный случай произошел по вине работодателей;

– предоставление бонусов в виде сокращения размеров страховых взносов.

Соответствующие способы экономического стимулирования могут быть предусмотрены как на федеральном, так и на региональном уровнях, в том числе на территории Алтайского края.

Реализация предложенных мероприятий, направленных на улучшение государственной системы управления охраной труда, будет способствовать адекватному распределению усилий, нацеленному на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

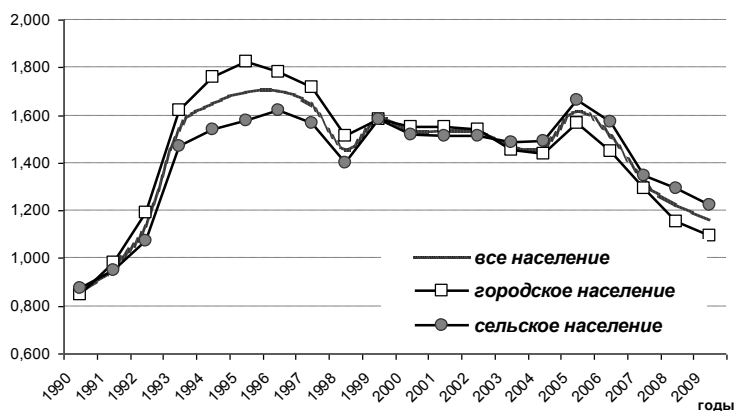
*А.А. Еремин*

## **Естественное воспроизводство населения Алтайского края на рубеже XX–XXI вв.**

*Воспроизводство населения* – это процесс возобновления поколений людей, происходящий в результате непрерывного взаимодействия рождаемости и смертности. В сущности, оно является процессом самосохранения численности и половозрастной структуры населения в ходе его постоянных изменений. Естественное воспроизводство населения – сердцевина всей региональной демографической системы. Тщательное исследование его в динамике и с учетом пространственной неоднородности представляет собой ключевую задачу комплексного изучения демографической ситуации в регионе и дает синтетическую характеристику демографического благополучия территории. Наибольшее распространение среди инструментов такого анализа получили коэффициенты воспроизводства населения для гипотетического поколения, которые учитывают фактически наблюдающиеся уровни рождаемости и смертности.

Простейший показатель результатов естественного движения населения – *коэффициент депопуляции*, рассчитываемый, как правило, лишь для территорий с естественной убылью населения. Он показывает, во сколько

раз число смертей превышает число рождений в регионе. Динамика коэффициента депопуляции населения Алтайского края на рубеже XX–XXI вв. представлена на графике (рис.1).



**Рис. 1. Динамика коэффициента депопуляции населения Алтайского края (Источник: рассчитано автором по <sup>1</sup>)**

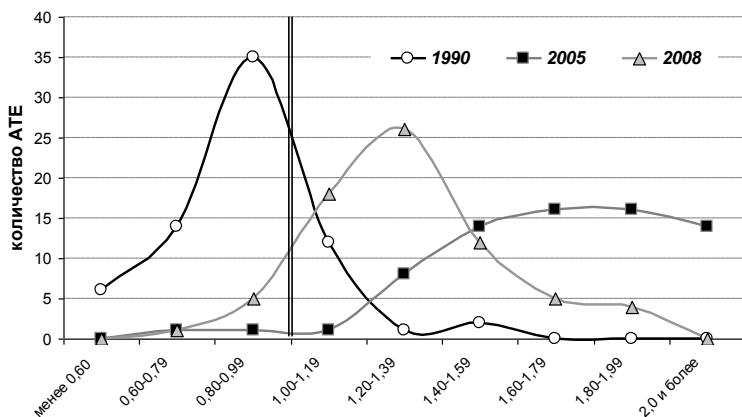
В 1990 г. в крае рождалось в 1,2 раза больше людей, чем умирало, но уже в 1992 г. коэффициент депопуляции превысил единицу и начал резко расти. К 1996 г. был достигнут максимум – число смертей превосходило число рождений в 1,7 раза (1,8 раза в городской местности, 1,6 раза – в сельской). В дальнейшем этот показатель несколько снизился и в течение десятилетия варьировал вблизи отметки 1,5, а в последние годы опустился до 1,2. Вместе с тем, большую часть исследуемого временного отрезка коэффициенты депопуляции для городского и сельского населения практически совпадали. Максимальные расхождения между показателями отмечались с 1993 по 1997 гг. – тогда опережающими темпами ухудшалось положение в городской местности. Во второй половине 2000-х гг. в период позитивной динамики демографических процессов ситуация в городах характеризуется несколько лучшими значениями коэффициента, и разрыв вновь начинает увеличиваться.

Пространственный анализ коэффициента депопуляции в городах и районах Алтайского края на протяжении последних двух десятилетий (рис.2) показывает, что в 1990 г. распределение административно-территориальных единиц (АТЕ) было достаточно компактным, островершинным и относительно симметричным, и 4/5 из них имели превышение числа ро-

<sup>1</sup> Центральная база статистических данных Росстата. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>



ждений над числом смертей. Наибольший коэффициент был отмечен в Смоленском районе и равнялся 1,57.



**Рис. 2. Распределение административно-территориальных единиц (АТЕ) Алтайского края по величине коэффициента депопуляции (Источник: рассчитано автором по <sup>1</sup>)**

К 2005 г. ситуация кардинальным образом поменялась: распределение резко сместилось по направлению к высоким значениям коэффициента депопуляции и уже не имело ясно выраженной вершины. Лишь 2 района имели коэффициент менее единицы, а основная масса территорий региона характеризовалась преобладанием смертей над рождениями в 1,5 и более раза. Максимум зафиксирован в Егорьевском районе на уровне 2,36.

Во второй половине десятилетия ситуация стала меняться в положительную сторону, и распределение по результатам 2008 г. является промежуточным между рассмотренными крайними вариантами: кривая сдвинулась к центру графика, и появилась вершина, однако разброс значений коэффициента по городам и районам края остается существенным, а более 9/10 АТЕ по-прежнему свойственно большее число смертей, чем рождений.

Наиболее распространенной характеристикой естественного воспроизводства населения выступают *абсолютный естественный прирост* (убыль) и коэффициент естественного прироста (убыли).

<sup>1</sup> Демографический ежегодник Алтайского края: Стат. сб. – Барнаул, 2009; Мочалов В.М., Давыдова А.И., Шадрин Н.Ф. Население Алтайского края и перспективы экономического развития территории: ретроспектива, состояние, тенденции. Барнаул, 2007.

С 1988 г. в Алтайском крае происходило быстрое сокращение естественного прироста населения, однако в 1990 и 1991 гг. он был еще положительным: 4,8 и 1,0 тыс. чел. соответственно. 1992 г. стал переломным: число смертей в регионе впервые в послевоенное время превысило число рождений (на 3,6 тыс. чел.). В этом отношении край в точности следовал общероссийской тенденции. С тех пор и до середины десятилетия абсолютная естественная убыль нарастала и в 1995 г. достигла максимального значения за весь исследуемый отрезок времени, превысив 16,2 тыс. чел. Таким образом, за период 1992–1995 гг. величина убыли выросла более чем в 4,5 раза.

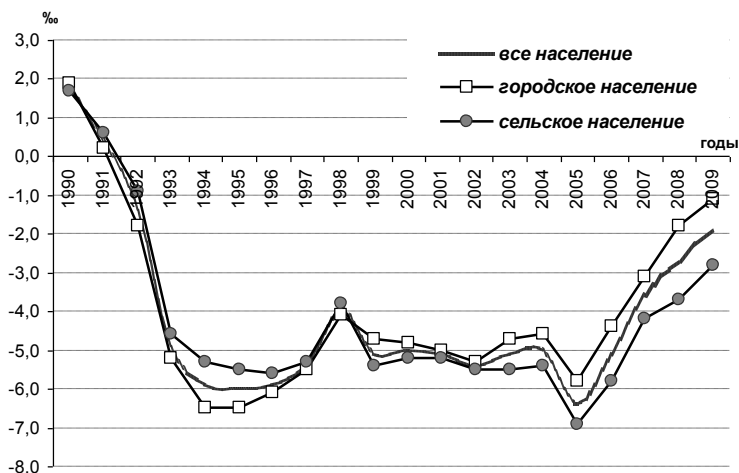
К 1998 г. естественная убыль несколько снизилась (до 10,7 тыс. чел.), но уже в следующем году ее рост возобновился. В период 1999–2004 гг. в регионе ежегодно умирало примерно на 13 тыс. чел. больше, чем рождалось. Середина десятилетия – 2005 г. – выделилась очень высокой величиной естественной убыли, лишь немного не дотянув до показателя 1995 г.

С 2006 г. ситуация стала заметно меняться к лучшему, и к настоящему времени естественная убыль снизилась в 3,3 раза – с 16,2 тыс. до 4,9 тыс. чел., а темпы ее снижения в период 2006–2009 гг. составили в среднем 25%. Вместе с тем даже минимальная убыль в 2009 г. заметно превышала значение 1992 г., но самое главное, что количество смертей в Алтайском крае по-прежнему намного превышает количество рождений. Наблюдающуюся положительную динамику не стоит переоценивать, поскольку воспроизводство населения в Алтайском крае уже давно происходит на суженной основе, и эта долгосрочная тенденция не может быть переломлена в кратко- и даже среднесрочной перспективе.

Совокупная естественная убыль населения региона за период 1992–2009 гг. составила почти 220 тыс. чел., что сопоставимо с численностью населения второго по величине города в крае – Бийска, а средняя ежегодная величина – 12,2 тыс. чел.

Отрицательный естественный прирост населения Алтайского края обусловлен режимом суженного воспроизводства населения, который сложился в регионе к 70-м гг. XX в. Этот режим совмещал в себе относительно низкую смертность с рождаемостью, не обеспечивающей простого замещения поколений. В дальнейшем в течение двух с половиной десятилетий разница между числом родившихся и умерших оставалась положительной. Это было возможным благодаря накопленному в возрастной структуре населения потенциалу демографического роста. Когда же действие этого фактора стало ослабевать, естественный прирост начал неуклонно снижаться. Начиная с 1992 г. в крае фиксируется устойчивая естественная убыль населения.

Анализ *коэффициента естественного прироста* (КЕП) населения Алтайского края на современном этапе (рис. 3) позволил выделить три периода его разнонаправленной динамики:



**Рис. 3. Динамика коэффициента естественного прироста населения Алтайского края (Источник: создано автором по<sup>1</sup>)**

1) 1990–1994 гг. – смена естественного прироста убылью и ее быстрое нарастание;

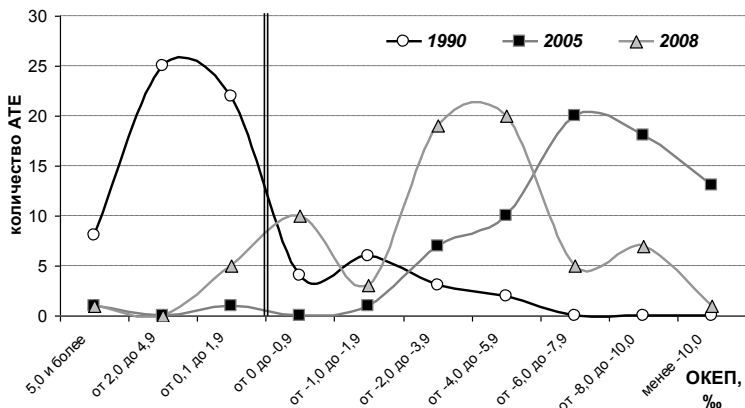
2) 1995–2005 гг. – стагнация коэффициента на уровне около  $-5\%$  с незначительными колебаниями показателя в обе стороны (лучшее значение  $-4,0\%$  в 1998 г., худшее значение  $-6,4\%$  в 2005 г.);

3) с 2006 г. по настоящее время – сохранение естественной убыли при значительном ее сокращении (до  $-1,9\%$ ).

Сравнивая развитие общекраевой ситуации со среднероссийскими тенденциями, необходимо отметить, что в последнем десятилетии XX века значения КЕП были очень близки. На рубеже столетий и в первые годы нового века Алтайский край характеризовался заметно лучшей ситуацией, но в середине 2000-х потерял свою преимущественную позицию, и с тех пор естественная убыль в регионе больше, чем в среднем по России. На фоне большинства территорий Сибирского федерального округа Алтайский край выделяется повышенным уровнем естественной убыли в течение всего исследуемого времени (в среднем на  $1\%$  в сравнении со среднеокружным).

Распределение территорий края по величине КЕП в начале периода заметно отличалось от такового в период наихудших значений (2005 г.) и от современного (рис. 4).

<sup>1</sup> Демографический ежегодник Алтайского края: Стат. сб. – Барнаул, 2009.



**Рис. 4. Распределение административно-территориальных единиц (АТЕ) Алтайского края по величине коэффициента естественного прироста (Источник: рассчитано автором по <sup>1</sup>)**

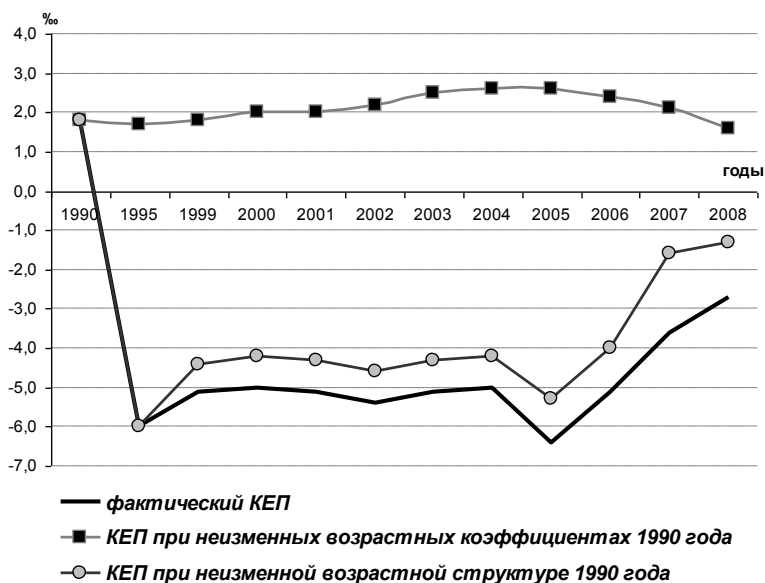
В 1990 г. подавляющее большинство муниципальных образований региона концентрировалось в небольшом диапазоне значений коэффициента. Последовавшая системная трансформация общества привела к снижению территориальной гомогенности и значительному изменению количественного распределения городов и районов. Современная кривая распределения говорит о переходном характере наблюдающихся в последние несколько лет изменений результатов естественного движения населения, а также о значительной величине территориальной вариации.

Нельзя не отметить, что КЕП зависит от возрастной структуры населения даже в большей степени, чем другие общие коэффициенты, т.е. подвергается двойному воздействию, поскольку доля женщин репродуктивного возраста влияет на общий коэффициент рождаемости (ОКР), а доля пожилого населения – на общий коэффициент смертности (ОКС). Таким образом, влияние демоструктурного фактора может быть однонаправленным и разнонаправленным.

*Стандартизация* коэффициента естественного прироста прямым и косвенным методом показала, что на протяжении большей части современного этапа демографического развития края половозрастная структура населения влияла на КЕП разнонаправленно, однако положительное воздействие структурных изменений на ОКР было невелико по сравнению

<sup>1</sup> Демографический ежегодник Алтайского края: Стат.сб. – Барнаул, 2009; Мочалов В.М., Давыдова А.И., Шадрина Н.Ф. Население Алтайского края и перспективы экономического развития территории: ретроспектива, состояние, тенденции. Барнаул, 2007.

с отрицательным воздействием на ОКС, в результате чего долгосрочная тенденция демографического старения приводит к снижению коэффициента естественного прироста (рис. 5).



**Рис. 5. Динамика фактического и стандартизованных коэффициентов естественного прироста (КЕП) населения Алтайского края (Источник: рассчитано автором по<sup>1</sup>)**

Косвенная стандартизация доказала, что если бы повозрастные коэффициенты рождаемости и смертности, наблюдавшиеся в 1990 г., сохранились в течение двух десятилетий, то в Алтайском крае до сих пор наблюдался бы естественный прирост. Вместе с тем он не был бы устойчивым и с 2005 г. начал бы быстрыми темпами сокращаться, что говорит о нарастании неблагоприятных структурных изменений в последние годы. Если же возрастная структура населения 1990 г. была бы неизменной, т.е. не происходило бы дальнейшее старение населения, то ОКЕП был бы выше реально наблюдавшегося, причем во второй половине 2000-х гг. этот разрыв имел тенденцию к увеличению.

<sup>1</sup> Демографический ежегодник Алтайского края: Стат.сб. – Барнаул, 2009; Центральная база статистических данных Росстата. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>

Анализ причин существенного сокращения естественной убыли населения Алтайского края в последние годы позволяет утверждать, что эта тенденция представляет собой временное явление, обусловленное переходящими факторами. Основными среди них стали значительный рост числа женщин детородного возраста, способствующий увеличению числа рождений, а также приостановка роста и даже некоторое сокращение числа пожилых людей, что тормозило увеличение количества смертей. Влияние обоих этих факторов уже ослабевает, но какое-то время еще сохранится, что будет содействовать дальнейшему сокращению естественной убыли населения. Однако уже в начале 10-х гг. XXI века число потенциальных матерей вернется к уровню начала 1990-х гг., а рост числа пожилых снова наберет силу за счет самых многочисленных послевоенных поколений, рождавшихся в 1949–1960 гг. В результате структурные факторы – весьма благоприятные с точки зрения формирования естественного прироста в первом десятилетии XXI в. – во втором его десятилетии станут, напротив, крайне неблагоприятными.

Другой фактор, внесший вклад в снижение масштабов естественной убыли в последние годы, – благоприятные изменения самих демографических процессов, происходящие в значительной степени благодаря активизации мероприятий социально-демографической политики государства. Однако, к сожалению, по всем имеющимся оценкам, рост рождаемости и снижение смертности, ожидаемые даже в соответствии с самыми оптимистическими прогнозами, будут не в состоянии нейтрализовать влияние неблагоприятных структурных изменений, вследствие чего рост естественной убыли населения возобновится<sup>1</sup>.

Если показатели естественного движения населения отражают его текущую, ежегодную динамику, то показатели воспроизводства характеризуют процесс замещения поколений, который складывается в результате существующих режимов рождаемости и смертности. Одним из таких является *суммарный коэффициент рождаемости*. В Алтайском крае на протяжении последних двух десятилетий СКР был неизменно ниже, а в некоторые годы намного ниже того, что необходим хотя бы для простого замещения поколений родителей поколениями детей (рис. 6).

---

<sup>1</sup> Население России 2007: Пятнадцатый ежегодный демографический доклад / отв. ред. А.Г. Вишнеvский. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. С.13–14.



**Рис.6. Динамика суммарного коэффициента рождаемости населения Алтайского края (Источник: рассчитано автором по <sup>1</sup>)**

Если в 1990 г. воспроизводство населения в регионе осуществлялось на 88% (в городской местности 77%, а сельской – 106%), то в результате беспрецедентного падения СКР в течение нескольких лет к 1997 г. население края воспроизводило себя уже лишь на 54% (горожане – на 45%, сельские – на 67%).

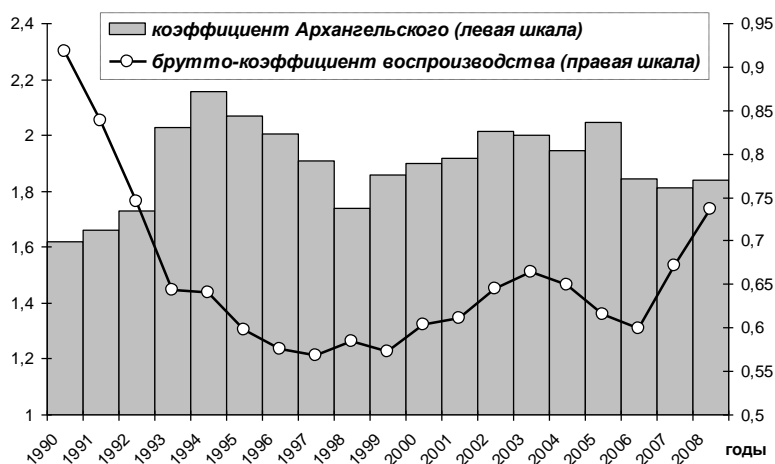
Постепенное улучшение ситуации в последующем привело к росту данного показателя, и в 2008 г. суммарный коэффициент рождаемости обеспечивал воспроизводство населения на 70% (60% и 85%). Очевидно, что даже самые высокие значения последнего времени абсолютно недостаточны для преодоления кризиса воспроизводства населения, поскольку для устойчивого замещения поколений требуется сохранение СКР не ниже 2,1 на протяжении не менее двух-трех десятилетий.

Важным индикатором естественного воспроизводства населения является суммарный коэффициент рождаемости, который необходим для обеспечения нулевого естественного прироста населения при существующем уровне смертности и возрастной структуре населения. Этот показатель, предложенный В.Н. Архангельским<sup>2</sup> и потому именуемый *коэффициентом Архангельского*, представляется весьма полезным, т.к. во многом ха-

<sup>1</sup> Центральная база статистических данных Росстата. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>

<sup>2</sup> Семья и семейная политика в Псковской области / Под ред. Н.В. Васильевой и В.Н. Архангельского. – Псков, 1994. – С.180–181.

рактирует глубину демографического кризиса и свидетельствует о степени сложности его преодоления. Направленность траектории его динамики в конце XX–начале XXI вв. изменялась в соответствии с показателями смертности (рис. 7).



**Рис.7. Динамика коэффициента Архангельского и брутто-коэффициента воспроизводства населения Алтайского края (Источник: рассчитано автором по <sup>1</sup>)**

Так, в 1990 г. в Алтайском крае при имевших место демографических характеристиках баланс рождений и смертей обеспечивался бы, если бы СКР составлял 1,62. Фактически же он был равен 1,88, что и создавало заметный естественный прирост населения. Последующий рост смертности и падение рождаемости увеличили коэффициент Архангельского до 2,16 в 1994 г. В дальнейшем последовало нескольких периодов разнонаправленной динамики, и к 2008 г. для достижения нулевого естественного прироста населения региона при наличествующем уровне смертности и текущем возрастном составе суммарный коэффициент должен достигать 1,84 ребенка на одну женщину, что на 0,33 выше реально наблюдавшегося значения. Наибольший разрыв между коэффициентом Архангельского и СКР приходился на середину 1990-х (0,84) и середину 2000-х гг. (0,78), наименьший – на 1992 (0,21) и 2008 г.

Частным случаем суммарного коэффициента рождаемости является *брутто-коэффициент воспроизводства* населения, демонстрирующий

<sup>1</sup> Центральная база статистических данных Росстата. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>



число девочек, рожденных в среднем одной женщиной на протяжении всей жизни при сохранении неизменного уровня рождаемости. Он показывает меру замещения поколения матерей поколением дочерей без учета смертности. В начале исследуемого периода около 9 девочек приходило на смену 10 матерям (8 в городском населении и 11 – в сельском). С 1995 по 1999 г. уже менее 6 девочек (менее 5 в городах и около 7 в селах). К 2008 г. значение показателя выросло до 7 девочек (6 и 9, соответственно).

Применение концепции А.Г. Вишневого о трех стадиях депопуляции населения России<sup>1</sup> к анализу демографической ситуации в Алтайском крае позволяет утверждать, что период, названный нами «современным этапом демографического развития края», по сути, и является второй стадией депопуляции. В это время депопуляционные процессы проявили себя явно, в отличие от первой стадии, на которой они присутствовали лишь в латентной форме. Вместе с тем вторая стадия депопуляции сопровождается безусловно позитивными структурно-демографическими изменениями, значительно сдерживающими нарастание естественной убыли и получившими название «демографического дивиденда». Однако в последние годы благоприятная конъюнктура постепенно теряет силу, и в начале второго десятилетия XXI в. регион, как и страна в целом, вступит в новую стадию депопуляции. А это, в свою очередь, потребует качественной корректировки федеральной и региональной демографической политики.

### *И.В. Коврижных*

## **Особенности индивидуального воспроизводства и проблемы управления**

В современных условиях эффективное функционирование предприятия (организации) предполагает создание гибкой системы управления, что делает необходимым своевременную качественную оценку использования рабочей силы во времени, в динамике ее движения, определение наиболее важного элемента структуры рынка рабочей силы, для экономически обоснованного воздействия на этот процесс через механизм управления.

Сегодня важнейшей остается проблема сбалансированности наличных трудовых ресурсов и рабочих мест, а также проблема тесной увязки со структурными изменениями, с трудовыми отношениями, с социальной защитой работников, с качеством жизни.

---

<sup>1</sup> Вишневецкий А.Г. Демографический кризис в России // *Russie. Nei. Visions*. 2009. – № 41. – С.17–22; Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2008: Россия перед лицом демографических вызовов. М., 2009. С.19–26.

Анализ воспроизводства рабочей силы ведется в рамках накопленного опыта. Предприятие, являясь сложной социально-экономической системой, находится в состоянии поступательного развития. Процесс этот происходит во времени и пространстве, в него вовлекаются новые ресурсы воспроизводства, среди которых рабочая сила является творческим элементом.

Процесс воспроизводства рабочей силы в рамках конкретного предприятия исследован недостаточно. Хотя именно на предприятии происходит процесс формирования, использования и обновления рабочей силы, что представляет интерес для исследования. Объектом исследования является процесс индивидуального воспроизводства, предметом исследования – рабочая сила как способность работника к труду и как ресурс на уровне первичного хозяйственного звена.

Теоретической и методологической основой исследования послужила теория и практика общественного и индивидуального воспроизводства. В процессе исследования автор использовал системный анализ материала, статистический подход, элементы микро- и макроэкономического моделирования.

Научная новизна статьи заключается в методологическом подходе к проблеме: характеристика рабочей силы основывается на принципе единства потребительной стоимости и стоимости. При этом подчеркивается необходимость учета особенностей конкретного работника, которые характеризуют способности человека к труду. Обосновывается модель движения рабочей силы в рамках индивидуального воспроизводства, что может послужить методологической основой совершенствования механизма управления хозяйственными процессами.

Ряд теоретических положений может быть использованы для формирования стратегии трудовых отношений на уровне предприятия, региона и общества в целом.

В условиях рыночных отношений теория воспроизводства рабочей силы на предприятии приобретает особое значение. Это обусловлено необходимостью учитывать объем, структуру и темпы высвобождения рабочей силы и потребности в ней со стороны производства, а также дает возможность проанализировать воздействие факторов, определяющих механизм ее движения.

Всякий раз, когда человеку необходимо включиться в определенную конкретную деятельность, проявляется его способность к труду как целесообразной деятельности. Характер же этой целесообразности определяется содержанием самой деятельности, ее конкретными свойствами.

Включение индивидуальной рабочей силы в состав совокупной, то есть превращение ее в единичный производственный элемент личного фактора и соединение с вещественным фактором, осуществляется многоэтапно, разрешается в различных формах и, в основном, на уровне производственного звена. Степень потребления рабочей силы, качество,

результативность труда зависят не только от степени рациональности организации производственного процесса, производительности средств производства, профессионально-квалификационной подготовки работника, но и от того, насколько он проявляет моральный и материальный интерес. Ни общественный, ни коллективный, ни групповой интерес не получают своей полной экономической реализации без личного интереса.

Экономические интересы возникают и развиваются по поводу условий производства и его результатов, условий труда и его результатов. Таким образом, рабочая сила, как и способность к труду, проявляется только в определенном производстве. Ее характер определяется функционирование в его пределах. Дальнейшее развитие ее происходит в условиях и под воздействием объективных процессов совершенствования конкретных производственных фондов на всех стадиях воспроизводства.

Как субъективная основа человеческого фактора рабочая сила проявляется в трудовой деятельности. В ходе развития производительных сил проявляется ограниченное единство вещественных и личных факторов. Однако рабочая сила одновременно выступает и в качестве активного элемента производительной силы.

Именно рабочей силе принадлежит важная роль в формировании конкретных черт производства, которая выступает в производстве как совокупная рабочая сила, как способность выполнять совокупность трудовых функций. Носителем этой способности к труду является человек, который обладает соответствующими данному уровню развития производительных сил и конкретному производству свойствами. Причем, данные свойства находятся в постоянном динамичном развитии и совершенствовании. Это такие качества, как: образование, профессиональная подготовка, квалификация, творческие возможности, социальная активность, культура и т. д. Они ярко показывают способности человека к конкретному труду.

Рассмотренные выше свойства рабочей силы предприятия характеризуют общественную сущность человека – «человека экономического». Причем воспитание, образование, профессиональная подготовка, квалификация, творческий уровень характеризуют человека как производительную силу, в то время как такие человеческие качества, как психологическая совместимость, социальная активность, культура, складываются и проявляются в процессе кооперативного труда, в отношениях «человек-человек».

Рабочая сила является необходимым условием любого процесса производства, которая, как и вещественные элементы, требует для своего сохранения постоянного возобновления. Воспроизводство рабочей силы, как экономическая категория предполагает наличие системы производственных отношений, складывающихся по поводу производства распределения, обмена и потребления индивидуальной и совокупной рабочей силы. Это, своего рода система взаимосвязанных переходов общественного труда, авансированного в производительное потребление. Поэтому неправомерно рассматри-

вать воспроизводство рабочей силы лишь с одной стороны производственных отношений. Необходимо рассматривать этот процесс в целом.

С развитием НТР все большую роль начинает играть квалифицированный рабочий труд. Воспроизводство сложной рабочей силы становится объектом внимания предпринимателя, то есть речь идет о новом типе воспроизводства рабочей силы – расширенном, то есть увеличении способности индивидуальной рабочей силы к более сложному труду. Главным условием последнего является рост квалификации рабочей силы. Новый тип воспроизводства рабочей силы проявляется в росте нематериальных потребностей, более интенсивном использовании свободного рабочего времени.

Воспроизводство рабочей силы осуществляется через движение. Речь идет о нормальном процессе поддержания и восстановления жизненных сил человека, его способности к труду. В этом процессе участвуют домашнее хозяйство, предприятия, общество в целом. Воспитание, образование, профессиональные навыки и т. д. закладываются в семье, в домашнем хозяйстве. Общество дает основы формирования будущей рабочей силы наряду с домашним хозяйством. В этом процессе частично участвует отдельное предприятие, давая определенные умения, навыки, знания. Использование и обновление рабочей силы также происходит на предприятии, в конкретных условиях производства. Рассматривая процесс движения рабочей силы, следует подчеркнуть первенство фазы производства, способствующей укреплению здоровья и совершенствованию физического развития работника. То есть рабочая сила восстанавливается, сохраняет и развивает способность к труду. В результате увеличивается период трудоспособности работников, что позволяет эффективно использовать рабочую силу в общественном производстве, удовлетворяя ее личные потребности.

Поэтому на предприятии очень важно создавать такие условия труда, которые позволили бы удовлетворить данную потребность в труде. Необходимо видоизменить производственный процесс.

Рост масштабов общественного производства, его сложность приводят к необходимости качественно новых работников. Совершенствование организационных форм производства, изменение в разделении труда и его кооперации приводят к важности приобретения новых навыков, опыта, приобретению новых знаний, а значит, в целом, к обучению, к формированию рабочего нового типа.

Однако недостаток информации и анализа о деятельности отдельных работников, частые перемены в служебных обязанностях усугубляют сложность мотивации труда.

Большое значение имеет правильное определение потребностей в рабочей силе. Речь идет об «экономике человеческих ресурсов», то есть о проблеме мобильности рабочей силы. Согласно закону перемены труда, последнее является реальным движением трудовых функций, а мобиль-

ность рабочей силы представляет потенциальную возможность и готовность работника к перемене труда. Перемена труда обеспечивает пропорциональное распределение работников между рабочими местами, а мобильность рабочей силы – изменение характера рабочей силы. Она ликвидирует узкий профессионализм, формирует подвижный и широко подготовленный тип работника, способного к быстрому овладению знаниями и производственными навыками.

Активная политика общества влияет на движение рабочей силы. Базой для развития индивидуальных способностей будущего работника служит общедоступная система образовательной и профессиональной подготовки. По мере развития личных способностей работника к труду общество должно представлять ему сложную, интересную, хорошо оплачиваемую работу. Для этого необходимо периодически делать переекспертизу рабочих мест и кадров в соответствии с требованиями технического прогресса. В условиях эффективной занятости работник должен выбирать место работы, исходя из ее содержания и в спектре многообразия форм собственности.

В каждом случае вопросы движения рабочей силы решаются по-своему. Начальным базовым звеном в системе непрерывного образования должна стать общеобразовательная школа. Образование зависит от условий жизни и предприятия должны использовать реальные мероприятия, которые бы стимулировали рост образовательной подготовки. В движении рабочей силы учитывать динамику изменения всех свойств рабочей силы, что позволит рационально управлять системой предприятия.

Таким образом, производство рабочей силы – это процесс ее формирования, причем прежде всего рабочего нового типа, обладающего технологической культурой, способностью на высоком профессиональном уровне обслуживать постоянно обновляющиеся материально-технические средства. Важно учитывать и создание условий для реализации личных потребностей и интересов человека, его творческого потенциала, который заложен в человеке генетически и сформирован системой образования. В этом процессе формирования рабочей силы участвуют домашнее хозяйство, предприятие, общество.

Появление новых потребностей у рабочей силы является внутренним процессом общественного производства, порождающим новый уровень духовных и интеллектуальных потребностей, которые удовлетворяются при росте качества общеобразовательной, профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочей силы. Через самообразование, развитие интеллекта, информированности и социального самосознания. Фаза формирования рабочей силы предполагает замещение индивидуальной рабочей силы за счет молодежи, путем естественного прироста населения. Производство рабочей силы есть процесс одновременно ее формирования и использования, при этом первая стадия движения рабочей силы подготавливает следующую.

Рабочая сила как экономическая категория выражает отношения распределения и обмена в различных сферах общественного производства. Совокупная рабочая сила должна распределяться так, чтобы общественное производство развивалось пропорционально. Экономические интересы по поводу распределения рабочей силы проявляются в процессе взаимодействия общественных и личных интересов. В рамках общественных интересов индивид реализует свое право на свободный выбор рода трудовой деятельности. Юридической формой выражения экономических отношений выступает трудовой договор, обслуживающий необходимость приложения труда работника во времени и пространстве. Распределение труда – количественная характеристика. Качественные аспекты совокупного труда выражаются в распределении совокупной рабочей силы определенных профессий в соответствии с уровнем развития производства. В процессе распределения рабочей силы на предприятии важно учитывать ряд факторов при планировании распределения и перераспределения рабочей силы в целях оптимального использования трудовых ресурсов, выявляются потребности в дополнительных кадрах, и осуществляется обеспечение ими.

В фазе распределения воспроизводственного процесса рабочей силы взаимодействуют природные и социально-экономические факторы, что обуславливает необходимость сбалансированности производственных фондов и совокупной рабочей силы, соответствующих профессий и специальностей на предприятиях, в отраслях производства и регионах страны. Для нормального воспроизводства рабочей силы необходим обмен, формы которого определяются отношениями собственности. Совершенствование отношений собственности, производственных отношений влияет на рабочую силу, на практическую энергию людей, содержание рабочей силы, формирование ее нового качества.

Причем речь идет об отмене товарного характера, так как рабочая сила рассматривается в качестве товара. Обмен имеет место в различных сферах деятельности при использовании индивидуальных результатов труда через различные формы распределения материальных, духовных и социальных благ. На микроуровне происходит обмен профессиональными знаниями и опытом. В целом подготовка и повышение квалификации – есть фаза производства рабочей силы. Одновременно рост профессионального образования осуществляется во взаимосвязи с производственной деятельностью, в соответствии с потребностями общества, реализация которых оказывается возможной благодаря обмену собственно производства и сферы услуг на микроуровне. Можно сказать, что производство рабочей силы осуществляется во взаимосвязи с использованием рабочей силы.

Процесс использования рабочей силы происходит непосредственно в процессе производства на предприятии. Одновременно происходит распределение и обмен рабочей силой на предприятии, в обществе. Самое важное – это эффективное использование потенциала работника. В связи с объективными и субъективными социально-экономическими факторами,

проявляющимися в конкретных интересах общества, предприятия и отдельного лица, продолжением распределения является перераспределение рабочей силы. Это предполагает научно-обоснованный подход к подготовке рабочих кадров. Использование рабочей силы, а именно профессиональная ориентация молодежи, перераспределения квалифицированных кадров с учетом экономических потребностей. Следует отметить необходимость использования понятия трудоемкости как оценочного показателя деятельности предприятия.

Эффективное использование рабочей силы предполагает обеспечить оптимальные темпы расширенного воспроизводства при минимальных трудовых затратах. На уровне предприятия использование рабочей силы есть процесс ее использования в производстве, что включает в себя факторы, влияющие на интенсивность труда, уменьшение текучести рабочей силы, влияет на рациональную загрузку рабочим временем. В период использования рабочей силы последняя не только производит необходимый продукт, но и сама изменяется, обогащаясь опытом, знаниями, умением, то есть качественно. Это определенным образом сказывается на формировании рабочей силы.

Потребление рабочей силы предполагает наиболее рациональное ее использование как в общественном производстве, так и на отдельном предприятии. Фаза потребления предполагает реализацию потребительной стоимости рабочей силы. Речь идет о производительном потреблении, так как в результате взаимодействия работника со средствами производства создаются материальные блага. Вместе с тем в процессе труда совершенствуются производственные навыки и профессиональное мастерство индивидуальной рабочей силы. Фаза потребления – это динамичный процесс. Это обновление рабочей силы как совокупной, так и отдельного работника, его индивидуальных способностей. Особенностью процесса обновления рабочей силы является рост интенсификации труда вообще, в результате экономии рабочего времени как меры издержек производства. Важно учитывать возросшую степень взаимосвязи между профессиональной подготовкой и содержанием труда, соответствием квалификации работника уровню организации и технологии производства. Это необходимо в целях рационального использования рабочей силы. Обновление рабочей силы тесно связано и с ее потреблением, и с ее обменом.

Процесс формирования рабочей силы на предприятии не протекает автоматически. Взаимодействие воспроизводственных процессов происходит через управление, которое осуществляет координацию движения общественного труда и на предприятии, и в обществе. Воспроизводство рабочей силы как процесс количественных и качественных изменений, осуществляемых во времени и пространстве, носит непрерывный характер. Непрерывность движения рабочей силы определяется в процессе производства. Именно производство является местом постоянного возобновления процесса труда.

Предприятие, являясь социально-экономической системой, прежде всего воспроизводит само себя как производственно-хозяйственную «клеточку», создает необходимую продукцию. Основным содержанием этой системы является совокупность связей между людьми в ней, то есть производственные отношения. В современных условиях наблюдается качественное и количественное изменение соотношения личного и материально-вещественных факторов производства в зависимости от развития самого производства. Причем соотношение носит динамичный характер, поэтому теория воспроизводства рабочей силы на предприятии в рыночной экономике приобретает особое значение.

Из ранее рассмотренного материала можно сделать вывод о том, что каждое предприятие в условиях рынка для производительного потребления рабочей силы должно создавать соответствующие технико-экономические условия. Речь должна идти о передовой технике, высокой культуре труда, рациональной системе материального стимулирования, о морально-психологическом климате. Работник должен в полной мере проявлять свои способности, знания и умения в процессе производства. Поэтому важно знать специфику движения рабочей силы в рамках индивидуального воспроизводства.

Важно определять структуру регулирования перемены труда и мобильности рабочей силы. Так, на предприятии вопросы перемены труда должны входить в функции отделов по организации труда и заработной платы, а вопросы мобильности рабочей силы являются заботой отделов по подготовке и повышению квалификации рабочей силы.

В современных условиях рынка необходимо правильное определение потребности производства в рабочей силе. Появление новых видов труда, модификация старых приводит к приспособлению рабочей силы за счет переподготовки последней. В условиях, когда рабочей силе придается новая форма, переподготовка работников становится составной частью воспроизводства рабочей силы как процесс непрерывного совершенствования многосторонности работника наряду с первой профессией. Уровень переподготовки определяется конкретными потребностями производства.

Важно научно обосновать систему движения рабочей силы на предприятии, что будет способствовать эффективности производства. Процесс переподготовки специалистов должен включать комплекс экономических, социальных, организационных мероприятий. Предприятие должно оптимально сочетать экономическое поощрение и материальную ответственность работников за выполняемую работу. Одновременно необходимо поощрять само предприятие за рациональное использование трудовых ресурсов со стороны общества.

Появляется необходимость возмещения предприятием затрат, которые идут на обучение и подготовку рабочей силы, что выражается в материальной ответственности предприятий за использование труда работника. Эти затраты должны быть эффективными, давать максимальную отдачу.



Возмещение предприятиями затрат общества на воспроизводство рабочей силы должно осуществляться за счет платы за трудовые ресурсы, то есть переход к подготовке нужных специалистов на основе договоров.

Рабочая сила проявляет свою способность в труде, однако экономические отношения по поводу ее существования проявляются во всех фазах воспроизводства: производстве, распределении, обмене и потреблении. Поэтому необходимость материального стимулирования мобильности рабочей силы и перемены со стороны предприятия вытекает из общего экономического закона возмещения затрат на воспроизводство рабочей силы. Предприниматель хочет противостоять конкуренции соперников, поэтому он должен стремиться к повышению эффективности труда. При этом и работник стремится наиболее эффективно применять свой труд, так как это прежде всего должно улучшить его жизненный уровень. Однако нередко происходит переоценка возможностей рабочей силы при нормальном уровне здоровья. Необходимо разумно подходить к вопросу движения рабочей силы в рамках индивидуального воспроизводства. Важно понимать специфику формирования, использования и обновления рабочей силы, как своеобразного ресурса производства.

Использование, формирование и обновление рабочей силы одновременно проходит через фазы производства, распределения, обмена и потребления в процессе движения рабочей силы. Их разделить невозможно, так как это единый процесс. В нем участвуют, с одной стороны – общество, предприятие, домашнее хозяйство, а с другой, – конкретная рабочая сила. Воспроизводство рабочей силы в более широком смысле – это воспроизводство самого рабочего, поколений, семьи работника и т.д. Это проблема отдельных исследований, которые не рассматриваются в данной работе, исходя из поставленных задач.

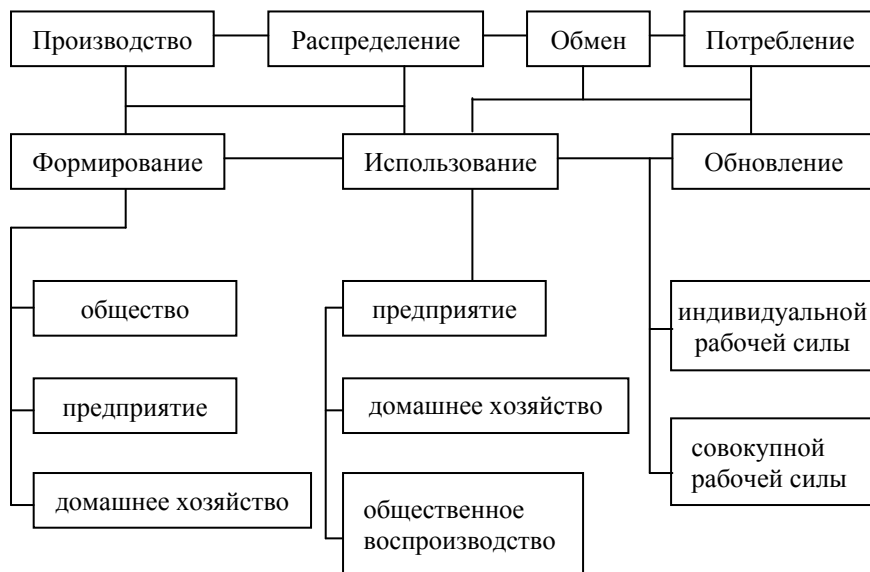
Из всего сказанного можно сделать вывод о том, что движение рабочей силы в рамках индивидуального воспроизводства имеет свою специфику. Это непрерывный процесс, который осуществляется на основе всей совокупности законов движения общественного труда: единства потребительной стоимости и стоимости, пропорциональности, завершенности каждого процесса движения и совокупности его, системности. Учет данных закономерностей и уточнение специфики движения рабочей силы в индивидуальном воспроизводстве позволяют эффективно решать проблему создания модели движения авансированного общественного труда по стадиям воспроизводства, что в современных условиях является основой научного прогнозирования экономических явлений и процессов (см. схему 1).

Таким образом, движение товара «рабочая сила» осуществляется через определенные закономерности: использование, формирование и обновление, которые одновременно проходят через фазы: производство, распределение, обмен и потребление. Их разделить невозможно, они единый процесс. В том и другом случае осуществляется товарное движение как еди-

ный процесс потребительной стоимости и стоимости, который формирует специфический рынок рабочей силы.

Схема 1

Модель движения авансированного общественного труда по стадиям воспроизводства



*Т.Н. Самсонова*

**О проблемах определения перечня документов, создание, хранение и использование которых целесообразно осуществлять в электронном виде при организации внутренней деятельности различных ведомств и учреждений**

Для определения состава и структуры электронного документооборота в современных системах управления прежде всего необходимо уточнить понятие электронного документа. В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» было закреплено следующее определение электронного документа (ст. 3): «Электронный документ – документ, в котором информация представлена в электронно-

цифровой форме»<sup>1</sup>. В Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» появился термин «электронное сообщение» (ст. 2): «Электронное сообщение – информация, переданная или полученная пользователем информационно-телекоммуникационной сети». В п. 3 ст. 11 вышеупомянутого закона «Документирование информации» установлено: «Электронное сообщение, подписанное электронной цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, признается электронным документом, равнозначным документу, подписанному собственноручной подписью, в случаях, если федеральными законами или иными нормативными правовыми актами не устанавливается или не подразумевается требование о составлении такого документа на бумажном носителе»<sup>2</sup>. Президент РФ 29 июля 2010 г. подписал Федеральный закон № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Документ устанавливает единую терминологию в отношении электронного документооборота как в сфере связи и телекоммуникаций, так и в сфере государственных услуг. В частности, теперь в российском законодательстве дано следующее определение термина «электронный документ»: это документированная информация, представленная в электронном виде, т.е. пригодном для восприятия человеком с использованием ЭВМ, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах»<sup>3</sup>.

8 апреля 2011 г. вступил в силу Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи», который регулирует отношения при оказании государственных услуг и совершении иных юридически значимых действий. Новый закон должен заменить действующий с 2002 г. закон «Об электронной цифровой подписи». В данном законе зафиксировано три уровня удостоверения подлинности электронного документа, а электронная подпись трактуется следующим образом: «Информация в электронной форме, которая присоединена к другой информации в электронной форме (подписываемой информации) или иным образом связана

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2036.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31. – Ст. 3448.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4196.

с такой информацией и которая используется для определения лица, подписывающего информацию»<sup>1</sup>.

Для широкого внедрения информационных технологий в практику делового общения, очевидно, потребуется дальнейшее развитие соответствующего понятийного аппарата, так как в ближайшем будущем электронные документы будут удостоверяться с помощью подписей разного уровня защиты: простая электронная подпись, усиленная неквалифицированная электронная подпись, усиленная квалифицированная электронная подпись. В настоящее время, несмотря на широкое употребление термина «электронный документ», приходится констатировать, что четкой и однозначной интерпретации этого понятия нет. Тем не менее, специалистам, занятым в сфере управления важно уяснить, что электронный документ, подписанный электронной подписью, приравнивается к документу на бумажном носителе с собственноручной подписью. Напомним, что усиленная квалифицированная электронная подпись – реквизит электронного документа, предназначенный для его защиты от подделки, полученный в результате криптографического преобразования информации с использованием закрытого ключа ЭП и позволяющий идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также убедиться в отсутствии искажения информации в электронном документе.

Использование электронных документов в системе современного делопроизводства поставило ряд проблем. Очень важно в кратчайшие сроки разработать и утвердить в виде стандарта детально специфицированную модель электронного документа. В настоящее время требования к составлению, оформлению, систематизации и организации хранения электронных документов за редким исключением имеют ссылки на правила работы с бумажными документами. Однако очевидно, что даже состав реквизитов бумажного и электронного документа не может быть идентичным. Необходимо на государственном и ведомственном уровнях установить более четкие ориентиры для определения состава электронных документов в системе смешанного документооборота. Крайне необходима дальнейшая проработка порядка обеспечения юридической силы и определения подлинности электронных документов, и как следствие, подготовка и нормативное закрепление правил и методических рекомендаций по работе с электронными документами.

В настоящее время организации, функционирующие в рамках системы государственного и муниципального управления, все еще находятся на одном из первых этапов внедрения электронного документооборота и приступили к решению проблемы определения состава электронных документов. Правила делопроизводства в федеральных органах исполнитель-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2036.

ной власти<sup>1</sup> (далее – правила делопроизводства), утвержденные постановлением Правительства РФ № 477 от 15 июня 2009 г. впервые определили особенности работы с электронными документами. В частности правила делопроизводства содержат предписание о том, что каждое отдельное ведомство в инструкции по делопроизводству должно установить порядок создания, получения, обработки, хранения и использования электронных документов в условиях применения ведомственной системы электронного документооборота. Однако данный нормативный документ не дал четких ориентиров для определения состава электронных документов, которые могут без предварительной распечатки включаться в информационную систему ведомств и послужить основой для постепенного перехода к безбумажному документообороту. В связи с этим в плане мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности, утвержденном распоряжением № 176-Р Правительства РФ 12 февраля 2011 г. (далее – план мероприятий), было дано конкретное поручение Росархиву. В апреле 2011 г. архивное ведомство должно было разработать и утвердить рекомендации по подготовке федеральными органами исполнительной власти перечней документов, создание, хранение и использование которых в федеральных органах исполнительной власти должно осуществляться в форме электронных документов (далее – рекомендации по составлению Перечня ЭД).

В соответствии с правилами делопроизводства в настоящее время каждому федеральному ведомству дано право, по согласованию с Росархивом, устанавливать сроки хранения документов собственного информационного фонда, а также определять вид носителя (электронный или бумажный), на котором этот документ будет создаваться и храниться. В упомянутом выше плане мероприятий было предусмотрено, что обеспечение безбумажного документооборота в отношении документов, включенных в перечни электронных документов, должно начать осуществляться с 1 января 2012 г.

Рекомендации по составлению Перечня ЭД, утвержденные приказом Росархива от 29 апреля 2011 г. № 32, были опубликованы на официальном сайте этого ведомства 7 июля 2011 г., после признания не нуждающимися в государственной регистрации (письмо Минюста России от 4 июля 2011 г. №01/43784-ДК). Разработка Перечней ЭД в федеральных органах исполнительной власти в соответствии с рекомендациями должна осуществляться службами делопроизводства и архивами федеральных органов

---

<sup>1</sup> Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации № 477 от 15 июня 2009 г. // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 25. – Ст. 3060.

исполнительной власти при участии специалистов структурных подразделений.

Однако еще до опубликования рекомендаций 2 июля 2011 г. на сайте Росархива появилась информация, в которой сообщалось о том, что Федеральное архивное агентство в июне 2011 г. рассмотрело и согласовало перечни документов, создание, хранение, использование которых осуществляется в форме электронных документов при организации внутренней деятельности 23-х федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, ведомства в соответствии с требованиями плана мероприятий поспешили согласовать и утвердить Перечни ЭД, не дожидаясь официального выхода рекомендаций. Среди этих организаций упомянуты и лидеры внедрения электронного документооборота, такие как Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство, а также иные ведомства. Следует отметить, что регламентация процесса переноса определенной части документов на электронный носитель только начинается. Например, Федеральная налоговая служба направила в свои структурные подразделения в субъектах федерации списки документов, которые не должны размещаться на электронных носителях. Это говорит о том, что данное ведомство в большей степени озабочено тем, что бы специалисты налоговых служб не стали форсировать процесс перехода на безбумажный документооборот. Стоит отметить, что применение термина «безбумажный документооборот» не вполне корректно, так как в настоящее время речь идет о переходе к смешанному документообороту, в котором одновременно будут применяться электронные документы и документы на бумажных носителях.

В рамках данной статьи проанализируем рекомендации по составлению Перечня ЭД, которые должны послужить основанием для принятия различными ведомствами и организациями важнейших управленческих решений в сфере формирования электронного документооборота. Рекомендации определяют единые подходы к организации работы по подготовке федеральными органами исполнительной власти Перечней ЭД. Прежде всего уточним, что в соответствии с рекомендациями сроки хранения документов, установленные перечнями и указанные в номенклатурах дел, должны быть одинаковыми для документов на бумажных и электронных носителях.

Следовательно, для подготовки Перечней ЭД должен применяться Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций с указанием сроков хранения», утвержденный приказом Министерства культуры Российской Федерации от 25 августа 2010 г. № 558 (далее – Перечень типовых документов).

Рекомендации однозначно определяют, что в Перечень ЭД не следует включать документы постоянного хранения или те, срок хранения

которых не установлен. Данное предписание имеет однозначный характер, что очень важно для составителей ведомственных Перечней ЭД. Анализируемый нами документ также содержит рекомендации о том, какие документы могут быть включены в вышеупомянутый перечень. В этой части рекомендаций организациям дается право выбора. Ведомствам предлагается включать в перечень документы, которым установлен в основном временный срок хранения. Документов, для которых Росархив определяет временный срок хранения, очень много, и они являются крайне разноплановыми по содержанию и предназначению. Однако в рекомендациях есть определенная конкретизация круга документов, которые могут быть перенесены на электронный носитель. Это проекты нормативных, распорядительных, организационных, планово-отчетных и иных документов, планы, отчетные документы, информация которых подвергается обобщению, а также иные информационные и справочные материалы. В рекомендациях речь идет еще и о тех документах, ведение которых в электронной форме предусмотрено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента и Правительства России, а также федеральных органов исполнительной власти.

В приложении к рекомендациям по составлению Перечня ЭД содержится примерный перечень видов управленческих документов, создание, хранение, использование которых в федеральных органах исполнительной власти осуществляется в форме электронных документов при организации внутренней деятельности. Для составителей Перечней ЭД в рекомендациях также указаны порядковые номера статей (всего 156 статей) из перечня типовых документов, в которых упоминаются виды документов, пригодных для включения в систему электронного документооборота.

Таким образом, составителям Перечней ЭД даны определенные рекомендации, которые в тоже время не исключают самостоятельности в принятии данного ответственного управленческого решения. Прежде чем составлять Перечень ЭД необходимо определить круг управленческих ситуаций, при которых могут, должны или не должны использоваться электронные документы. При этом важно учитывать обязательность бумажного подлинника для документов постоянного и долговременного сроков хранения, а также документов, обеспечивающих права граждан.

Проанализируем состав рекомендованных к переносу на электронный носитель документов, отнесенных к следующей категории: документы (протоколы, справки, сведения, сводки, расчеты, отчеты, докладные и служебные записки и др.) по оперативным вопросам. Обратим внимание на то, что среди этих документов упоминаются документы по трудовым отношениям и кадровому обеспечению. В Трудовом кодексе РФ содержится множество статей, предписывающих порядок документирования различных ситуаций по управлению персоналом. Например, для правильного документирования процедур вынесения дисциплинарных взысканий, в том

числе увольнения по инициативе работодателя, неоднократно упоминается необходимость составления актов, справок, протоколов, докладных и объяснительных записок. Неправильное оформление работодателем данной категории документов, как правило, является важным аргументом для разрешения конфликта в судебном порядке в интересах работника. Следовательно, вопросы о возможности создания и хранения на электронных носителях документов, содержащих информацию о трудовых отношениях должны определяться, прежде всего, на законодательном уровне. В настоящее время независимо от того, установлена или нет на предприятии система электронного документооборота, все кадровые документы необходимо хранить на бумажном носителе с подписями уполномоченных лиц и работников. Например, если хранить приказы по личному составу в электронном виде, а отдельно – расписку работника об ознакомлении с ними в бумажном варианте, то при возникновении конфликта работник может сказать, что был ознакомлен не с тем документом, который надлежащим образом сохранен в организации. Работодателю доказать свою правоту будет достаточно сложно. Можно сделать однозначный вывод, что на данном этапе даже частичный перевод документов по личному составу в систему электронного документооборота проблематичен.

Росархив также предлагает ведомствам перенести на электронные носители внутреннюю переписку по различным тематическим направлениям: о реализации принятых решений, о применении нормативных документов, по организационным вопросам деятельности, в том числе по проведению различных мероприятий и т.д. Для повышения оперативности обмена информацией и принятия управленческих решений преимущества электронного обмена информацией без дублирования на бумажных носителях очевиден. Однако организация переписки с помощью электронных каналов предполагает желание, готовность и способность субъекта управления к работе с электронными документами. В настоящее время далеко не все руководители согласятся знакомиться с докладными, объяснительными записками, заявлениями и предложениями специалистов или структурных подразделений путем считывания текстов этих документов с монитора компьютера. В большинстве случаев секретарь будет распечатывать документы для обеспечения удобства работы с ними. Также встает вопрос о готовности руководителей давать поручения и указания по исполнению документов, писать резолюции в процессе изучения электронных документов в соответствующих полях электронных карточек, сопровождающих документ.

Таким образом, решение о переводе на электронные носители внутренней переписки должно подкрепляться, прежде всего, заинтересованностью в этом руководства. В рамках данной статьи мы не касаемся финансовой стороны, лежащей в основе внедрения электронного документооборота. Однако для перехода к безбумажному документообороту необходима



планомерная и достаточно затратная деятельность, направленная на обучение специалистов всех уровней навыкам работы с электронными документами.

Бесспорно, что должна произойти и психологическая перестройка специалистов по отношению к работе с электронными документами. Думается, что не следует на первых порах принимать радикальные решения и спешить отказываться от документов на бумажных носителях. Одним из психологических барьеров, поддерживающих негативное отношение к электронному документу и стремление дублировать его на бумажные носители, являются опасения специалистов по поводу надежности систем, обеспечивающих сохранность электронной информации. Создание необходимых условий для обеспечения сохранности электронных документов является важнейшим фактором, способствующим укреплению доверия к ним.

Росархив рекомендует перевести на электронный носитель документы по регистрации, учету и контролю документов. Это очень правильное решение, так как в настоящее время даже при использовании в организации соответствующих программных продуктов, позволяющих вести регистрацию документов, руководители требуют от секретарей вести регистрационные журналы на бумажных носителях. Подобное дублирование вызывает неоправданную интенсификацию труда исполнителей и отвлечение их от выполнения иных должностных обязанностей.

Авторами большинства документов, которые Росархив рекомендует перенести на электронный носитель, являются начальники структурных подразделений или специалисты. Следовательно, для обеспечения юридической силы электронных документов в организации изначально должен быть решен вопрос о наличии электронных подписей у большинства категорий работников.

Принятие самостоятельных решений на основании рекомендаций по составлению Перечня ЭД осложняется тем, что вневедомственное общение предполагает наличие общих подходов к организации электронного документооборота. Рекомендательный характер Перечня ЭД не может способствовать форсированию процесса внедрения информационных технологий в систему государственного управления. Следовательно, для активизации процесса перехода на безбумажный документооборот необходимы нормативные документы, определяющие более жестко и однозначно состав электронного документооборота. Как один из вариантов такого предписания может быть указание в графе примечаний перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения на конкретный вид носителя информации.

Таким образом, рекомендации по составлению Перечня ЭД содержат достаточно конкретные предписания, однако составителям ведомственных или локальных Перечней ЭД необходимо учитывать множество внешних и внутриорганизационных факторов, от которых напрямую или опосредованно может зависеть состав электронных документов в системе смешанного документооборота ведомства или организации.

*Е.В. Денискина, Н.Г. Лаврова*

### **Педагогическое образование как специфическая социально-экономическая услуга**

Практическая реализация провозглашенного руководством страны стратегического курса на модернизацию касается всех сторон жизни общества и потому предполагает необходимость комплексного решения широкого круга взаимосвязанных проблем. При этом залогом успеха будет учет специфики места и роли этих проблем, а следовательно, и методов их решения.

Особая, если не сказать определяющая, роль в процессе модернизации, осовременивания нашего общества принадлежит образованию. Не случайно нынешнее законодательство провозглашает область образования приоритетной отраслью.

Современная экономика, важнейшей частью которой является образование, в том числе педагогическое, требует нового работника, обладающего коммуникативными способностями, способного адаптироваться к меняющимся условиям, готового продолжать образование, менять при необходимости профиль деятельности, имеющего навыки работы с информацией, умеющего принимать собственные решения, находить новые нестандартные решения. При этом для успешной профессиональной деятельности требуется специалист (в том числе и учитель), обладающий не разрозненными знаниями, а обобщенными умениями, которые позволят ему решать возникающие профессиональные и жизненные проблемы, общаться с гражданами других государств, использовать современные технологии и др.

Образование многофункционально. Назовем лишь некоторые из его функций: познавательная, воспитательная, развивающая, культурного наследования, прагматическая, адаптационная, профориентационная. Образование как отрасль характеризуется наибольшими интеграционными свойствами. Оно относится к социальной сфере единого народнохозяйственного комплекса и пронизывает своими животрепещущими потоками весь социально-экономический организм страны. Взаимосвязь между экономикой и образованием имеет диалектический характер. С одной стороны, экономическое назначение образования состоит в его активном влия-

нии на развитие производительных сил и повышение эффективности производства. Образование – это единственная отрасль, которая удовлетворяет растущие потребности населения в образовательных услугах и специализируется на воспроизводстве главной производительной силы – квалифицированных работников для всех отраслей народного хозяйства, в том числе и для себя. С другой стороны, выдвинутая в качестве практической задача замены нашего примитивного сырьевого хозяйства новой, умной экономикой, производящей уникальные знания, новые технологии, новые вещи, полезные людям, предполагает необходимость существенных профессионально-квалификационных и качественных изменений в самом образовании.

Образовательные услуги как продукт образования представляют собой систему знаний, информации, умений и навыков, которые используются в целях удовлетворения разнообразных образовательных потребностей личности, общества и государства и сопровождаются констатацией достижения обучающимися установленных государством образовательных уровней. В Проекте ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в ст. 2 дается такое определение: «Образовательные услуги – оказываемые организацией, осуществляющей образовательную деятельность, или индивидуальным предпринимателем услуги по организации и осуществлению образовательного процесса в целях освоения обучающимися образовательных программ или программ отдельных учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей)».

Образовательные услуги как результат педагогической деятельности работников любого образовательного учреждения, в том числе и педагогического, имеют ряд особенностей. Рассмотрим главные из них.

Производство образовательных услуг выступает в виде «потребительского производства», в форме деятельности, не оставляющей видимого, вещественного продукта.

Образовательные услуги неосвязаемы. Их нельзя увидеть, потрогать, попробовать на вкус. Они как бы вливаются в потребителя и преобразуют его. Процесс создания образовательных услуг преподавателем одновременно выступает начальным моментом их потребления обучающимся.

Образовательные услуги неотделимы от педагогических работников. Сфера образования – это широкое поле личных контактов производителей и потребителей услуг. Значение этих личных контактов возрастает, повышается роль профессионализма педагогов и активности обучающихся.

С неосвязаемостью и неотделимостью образовательных услуг связана невозможность их хранения и транспортировки, их недолговечность. Эту характеристику можно рассматривать с двух сторон. Во-первых, эти услуги невозможно заготавливать впрок в ожидании будущего спроса на них, они не могут накапливаться ни преподавателем, ни обучающимся (хотя определенный материал может быть сохранен в книгах, статьях, на дис-

ках). И, во-вторых, информация, полученная в процессе обучения, забывается, устаревает, трансформируется под влиянием новой информации, поэтому требуется ее постоянное пополнение.

Спецификой образовательных услуг является относительная длительность их оказания (2–3 года ребенок находится в детском дошкольном учреждении, 11 лет – в школе, 4–6 лет получает профессиональное образование) и отсроченность выявления результатов, которые рассматриваются как итог работы всего коллектива образовательного учреждения и проявляются только после окончания учебного заведения.

Непостоянство качества образовательной услуги означает следующее несмотря на наличие стандартов, учебно-методических комплексов, содержание преподаваемого материала может значительно отличаться не только в зависимости от того, кто преподает, но и в каком душевном и физическом состоянии он находится, в какой аудитории, какие отношения сложились с обучаемыми, в каком месте и даже в какое время происходит процесс обучения.

Перечисленные особенности образовательных услуг затрудняют и в то же время делают необходимой оценку потребителем их качества и потребительских свойств. У потребителя есть возможность лишь косвенной оценки результатов деятельности работников образования на основе мнений тех, кто уже пользовался их услугами, или с помощью рекламы.

Важной характеристикой образовательных услуг является то, что их относят к той группе экономических благ, которые получили статус общественных или государственных.

Сегодня наука отходит от зауженного понимания образования как чисто общественного блага. Чисто общественные блага предназначены для удовлетворения коллективных потребностей. Им присущи такие отличительные признаки, как неделимость и неисключаемость. Измерение затрат на их производство затруднено, а потому рыночные субъекты не намерены их производить, несмотря на важное социально-экономическое значение. Это, например, услуги службы национальной обороны, маяков на водах, метеослужбы.

В советское время образование относилось к разряду чисто общественных благ. Оно было бесплатным для граждан, и все расходы на его содержание оплачивало государство.

Развитие в России рыночной экономики, предполагающей наличие частной собственности, развитие предпринимательства, конкуренции привело к тому, что рыночные отношения распространились и на сферу образования. В условиях современного реформирования образования в связи с модернизацией экономики существует необходимость и возможность частичного удовлетворения возрастающей потребности в финансовых ресурсах путем их зарабатывания самими образовательными учреждениями.

Однако решение вопроса о производстве и распределении образовательных услуг в силу их коллективной природы и исключительной социально-экономической значимости не может быть полностью доверено рыночному механизму. Если бы цены на образовательные услуги складывались на рыночной, эквивалентно-возмездной основе, они были бы весьма высокими, что сделало бы эти услуги недоступными для значительной части населения. Между тем Конституция РФ гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных общеобразовательных учреждениях, а также право каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование. Именно поэтому основную часть затрат на изготовление и использование такого общественно-значимого продукта как образовательные услуги, берет на себя государство, обеспечивая возможность бесплатного обучения значительной части населения.

Поставленные самой жизнью вопросы взаимодействия рыночного и нерыночного механизмов в такой некоммерческой по своей сути сфере, как образование, продолжают оставаться теоретическими сложными и практически актуальными, волнующими население России и требующими своего решения.

В полной мере соответствуя перечисленным характеристикам всех видов образовательных услуг, эти услуги педагогических учебных заведений имеют свои особенности, что обусловлено спецификой функций, выполняемых школой как главным потребителем продукции педагогических учебных заведений. Школа не готовит непосредственно кадры специалистов для тех или иных отраслей народного хозяйства. Но она призвана выполнять функцию, называемую профориентационной, то есть подготовить выпускников к осознанному выбору будущей профессии и определению таким образом своего места и роли во всей последующей жизни. К реализации такой функции должны подготовить своих выпускников педагогические вузы и таким образом внести свой вклад в подготовку будущих специалистов для всех других отраслей.

О роли учителя в воспроизводстве главной производительной силы общества образно сказал В. Гюго в публицистическом очерке «Наполеон малый». Автор пишет: «Думали ли вы когда-нибудь, что такое школьный учитель, что такое человек, который учит детей?

Вы входите в мастерскую каретника, он делает колеса и дышла; вы говорите: «Вот полезный человек!». Вы приходите к ткачу, он выделяет ткани; вы говорите: «Вот поистине неопределимый человек!». Приходите к кузнецу, он кует заступы, молотки, лемеха для плугов; вы говорите: «Вот это нужный человек!». Все эти люди – честные работники, и вы кланяетесь им с уважением.

Вы приходите к школьному учителю – поклонитесь ему в пояс; знаете, что он делает? Он возделывает умы. Он и каретник, и ткач, и кузнец в деле, в котором он помогает Богу: он творит будущее»<sup>1</sup>.

Предоставляя образовательные услуги, педагогическое образование выполняет социальный заказ государства по подготовке педагогов для образовательных учреждений разного уровня, перед которыми стоит широкий спектр целей как образовательных, так и воспитательных. Цели педагогических вузов многозначны: они должны подготовить к трудовой деятельности студента не только как предметника, но и как воспитателя, который будет реализовывать социальный заказ общества – формировать всестороннего, гармонично развитого человека, готового взять на себя ответственность за будущее развитие своей страны. В современных условиях, условиях поликультурного государства и глобализации, важным направлением воспитания является не только сохранение и развитие духовных ценностей, любовь и уважение к своему народу, своему языку, своей стране, но интернациональное воспитание. Поэтому образование и воспитание молодого поколения – это первая и самая важная забота педагогов.

Специфика педагогического образования заключается и в том, что при подготовке завтрашних учителей следует сформировать у них понимание такой реалии, которую они должны донести до своих учащихся: показать, доказать, убедить их в том, что современная экономика, основанная на конкуренции (в том числе и на рынке труда), на безработице, требует постоянного, непрерывного образования на протяжении всей трудовой жизни человека. И это, в свою очередь, требует серьезных базовых знаний.

Учительство призвано формировать личность, способную адаптироваться к постоянно и быстро меняющемуся миру. И сегодня, а в будущем еще в большей степени, уже невозможна ситуация, при которой однажды полученные знания сохраняли бы свою ценность на протяжении всей профессиональной жизни работника. Поэтому должна формироваться потребность учиться всю трудовую жизнь.

Перед всеми образовательными учреждениями, а педагогическими прежде всего, стоит такая задача – научить обучающихся, студентов и учащихся, учиться. Необходимость получать образование и профессионально совершенствоваться на протяжении всей жизни распространяется на все сферы человеческой деятельности, включая педагогическую деятельность. Сегодня меняются взгляды на профессионализм педагога, возрастают требования к профессионально- и личностно-значимым компетенциям, среди которых особую место занимают способность и готовность к самосовершенствованию и саморазвитию, открытость новому опыту, новым знаниям, умение адаптироваться к постоянно меняющимся экономическим,

---

<sup>1</sup> Гюго В. Собр. соч. в 15 томах. Т. V. М.: 1954, с. 61.

социальным, профессиональным условиям деятельности. А общество должно создать оптимальные условия для личностно-профессионального развития и совершенствования педагогов до уровня профессионального мастерства.

Огромную роль в образовательной деятельности вообще, в педагогической образовательной деятельности особенно, играют коммуникативные способности педагога, его умение выстраивать отношения, общаться с обучающимися, адекватно реагировать на их поведение, управлять своими эмоциями. От этого зависит психологический климат на занятиях, их эффективность, отношение к педагогу учащихся, их родителей и других участников образовательного процесса. И педагогическое образование призвано готовить студентов для такой работы. Педагогическая профессия предполагает двойную подготовку: не только профессиональную, но и человековедческую: умение управлять своим эмоционально-психологическим состоянием, работать в условиях публичности, преодолевать барьеры в общении, умение слушать и слышать, создавать творческую обстановку, направлять поведение другого человека в нужное русло и т.д. Это значит, что педагогические вузы не только готовят учителей-предметников, но дают своим студентам основательные педагогические и психологические знания и в этом существенное отличие педагогических вузов от других высших учебных заведений.

Педагогическая деятельность, направленная на удовлетворение общественных и личные интересов, предполагает бережное, корректное отношение к своему объекту – обучающимся, которыми, как правило, являются молодые люди. Гуманистический характер труда педагога основан на его готовности помогать обучающимся, учитывать их индивидуальные и возрастные особенности, интересы, способности, особенности мышления.

Важной характеристикой труда педагога является его творческий характер. Настоящий педагог не идет проторенными путями, он всегда в поиске новой информации, новых, более эффективных методов и приемов обучения, новых подходов к личности учащегося. Его творческая деятельность – это деятельность, которая отличается качественно новыми подходами к управлению учебно-воспитательным процессом и формирует высокоэрудированного, творчески мыслящего учащегося.

Кроме того, труд педагога – это труд коллективный. Учитель работает прежде всего с коллективом учащихся; результативность труда зависит не только от него лично, но и от других членов коллектива, от родителей и взаимно отношений с ними, от психологического климата в коллективе и в определяющей степени – от имиджа школы и престижности профессии педагога в обществе. В значительной степени результативность труда педагога зависит от родителей – их отношения к учебе своего ребенка, к учителям, к школе. И одним из направлений работы учителя является работа с родителями, которых нужно не только информировать об успехах их де-

тей, их взаимоотношениях с другими учащимися и учителями, но и образовывать и воспитывать.

Педагогическая профессия является не только преобразующей, но и управляющей – развести эти два вида деятельности невозможно, ибо они – две стороны одной медали. Учитель на уроке, на родительском собрании выступает в роли управленца. И вообще вся педагогическая деятельность основана на ее планировании, организации, на мотивации, координации и контроле и направлена на развитие личности учащегося.

Для профессиональной педагогической деятельности, как и для других профессий, нужны определенные физические, психические и личностные данные, среди них: хорошее физическое и психическое здоровье, способность переносить большие нагрузки, коммуникабельность, хорошая память, наблюдательность, уважение и любовь к детям, организаторские способности, мобильность, выдержка, стремление к постоянному обучению, повышению квалификации.

Уже при приеме в педагогические учебные заведения следует учитывать пригодность абитуриента к будущей профессиональной педагогической деятельности.

Педагогическое образование формирует модели компетенций – полный набор характеристик как личностных, так и поведенческих, которые позволят выпускнику успешно выполнять должностные функции и добиваться необходимых результатов. На основе модели разрабатывают формы оценки уровня развитости компетенций работника, используемые при аттестации сотрудников. Модель компетенций будущего учителя включает в себя набор общекультурных, профессиональных компетенций, которые должны формироваться в педагогическом вузе и которыми должен обладать его выпускник для выполнения своих профессиональных обязанностей.

Перед современной школой встали задачи максимального раскрытия и развития потенциала каждой личности, формирования человека как субъекта социальной и профессиональной жизни, подготовки его к самосовершенствованию, самоопределению и самореализации. Школа призвана обеспечивать всестороннее развитие индивидуальности человека как личности и наивысшей ценности общества на основе выявления его задатков, одаренности и талантов. Поэтому проблемы, связанные с подготовкой учителей, становятся особо актуальными, так как именно учителям отводится ведущая роль в реализации названных задач.

Ведущим направлением государственной образовательной политики признается подготовка педагогических работников, создание условий для формирования творческой личности учителя, реализации и самореализации его задатков и возможностей. Таким образом, педагогическая профессия с течением времени становится все более и более социально значимой.



Практическая реализация профориентационной и других стоящих перед педагогическим образованием функций зависит не только, а можно сказать – не столько от самих учебных заведений, сколько от основных направлений современной общегосударственной политики.

Об образовании много говорят сегодня наши ведущие политики. Разработан и принят к исполнению приоритетный государственный Национальный проект «Образование». В январе 2010 г. утверждена государственная программа «Наша новая школа». Разрабатываются и принимаются к исполнению региональные образовательные программы. Несмотря на это, многие проблемы в образовании не только не решены, но еще и обостряются. Сложный интеллектуальный труд в образовании, провозглашенном приоритетной отраслью экономики, к сожалению, не является сегодня престижным и привлекательным. В результате по последним данным статистики, средний возраст российского педагога составляет 49 лет. Доля молодых учителей в разных регионах колеблется от 7 до 12%, 85–89% учителей – женщины. Главная причина такого положения – низкий уровень оплаты труда. По данным той же статистики, работники образования входят в группу самых низкооплачиваемых профессий наряду с трудящимися в сфере здравоохранения и сельского хозяйства. В Алтайском крае средняя начисленная зарплата педагогов является самой низкой в Сибири.

В связи с переходом с 1 сентября 2008 г. на новую систему оплаты труда средняя зарплата в образовании повысилась. Теперь она складывается из твердой базовой части и доплат, размер которых устанавливает само учебное заведение, ориентируясь на качество работы педагога. Обнадеживает 30-процентное повышение заработной платы учителей с нового учебного года. Однако размер этих доплат в целом не компенсирует потерь, связанных с ростом цен в связи с инфляцией. К тому же недостаточно проработан вопрос о критериях доплат за качество работы. По непонятным причинам не обсуждается в верхах вопрос о необходимости повышения заработной платы в высших учебных заведениях.

В большинстве школ сегодня не преподаются экономические науки. Но без преувеличения можно сказать, что с экономическими проблемами так или иначе связаны практически все изучаемые предметы, особенно гуманитарные (обществоведение, история, литература). Но и точные тоже (математика физика, например). Можно ли, скажем, ограничить преподавание истории указанием мест и времени происходящих событий? Необходим анализ содержания и социально-экономических причин, их породивших, сопоставить происходящее в то время с дальнейшим развитием. Чтобы выполнить эту непростую, но важную задачу, учитель истории, как и других предметов, должен быть экономически грамотным. Только в этом случае он сможет проиллюстрировать и грамотно сформулировать рассматриваемые вопросы с примерами из современной жизни, удачно подобрать материал для задач и т.д. Именно поэтому проблемы экономиче-

ского образования будущих учителей должны занимать важное место в работе педагогических учебных заведений профессионального звена.

Складывающееся в настоящее время положение с решением этого вопроса нельзя оценить однозначно. С одной стороны, курс экономики является обязательным для изучения на всех факультетах педвузов. Однако за последние несколько лет имела место тенденция к уменьшению количества часов на его преподавание. Не всегда объективно обоснована дифференциация количества часов по разным факультетам. Сегодня самое большое количество часов у историков (50 час.) и в группе «Прикладная математика» (80 час.). Факультеты почти не используют свое право включать в учебные планы спецкурсы по выбору. Так, только в одной группе института физико-математического образования со специализацией «Технология и предпринимательство» читается такой спецкурс, как «Экономика образования».

Вхождение России в рыночную экономику, наличие частной собственности, развитие предпринимательства и конкуренции требует от школы подготовки делового человека, гуманитарно-развитого и обладающего качествами цивилизованного предпринимателя. Для решений этой цели школой нужно в педагогических вузах готовить учителей, каждый из которых через СВОЙ предмет вносил бы вклад в решение этой проблемы. А это в свою очередь требует преподавания не только экономики, но и основ предпринимательской деятельности, маркетинга и менеджмента на всех факультетах педагогического вуза. И это может проходить в форме отдельных учебных предметов (как это, например, происходит в АлтГПА в группах со специализацией «Технология и предпринимательство», «Математические методы в экономике» Института физико-математического образования) или спецкурсов.

Сомнение вызывают ведущиеся сегодня разговоры о возможном слиянии ряда, как говорят, однопрофильных вузов, какими считают педвуз и классический университет. Сложно решается сегодня вопрос с учебной литературой. Подготовка и издание собственных учебников обходится кафедрам слишком дорого. А учебников других вузов в библиотеке вуза мало, да они и менее сориентированы на педагогическую специальность.

В Национальном проекте «Образование» подчеркивается значение системы дополнительного образования, которое призвано способствовать развитию мотивации к познанию и творчеству молодежи. Оно определяется как важный фактор формирования способностей и интересов личности ребенка и молодого человека, их социального и профессионального самоопределения. Общее образование рассчитано на всех. Государство требует соблюдения стандартов в преподавании учебных дисциплин на всем российском пространстве. А дополнительное образование учитывает данную местность, данный рынок труда, интересы и способности данного ученика. Оно может осуществляться через кружки, секции, спецкурсы, связи школы

с Центром детского творчества, спортивными и музыкальными школами, службой занятости, предпринимателями и т.д. Особенно это важно в старших классах, поэтому одной из целей дополнительного образования является облегчение выбора профессии выпускниками школ в соответствии с их личными интересами и потребностями рынка труда. Решение проблем профессионального образования в рамках школы – это важная и трудная деятельность. Но к занятию ею на современном уровне уже сегодня следует готовить студентов педагогических вузов.

Что касается самого преподавания, то речь идет о необходимости постоянного совершенствования его форм и методов. В частности, о целесообразности проведения занятий в форме деловых игр, когда студент не просто рассказывает то, что он узнал из лекций или учебников, а поставлен в положение субъекта, призванного принять конкретное решение того или иного экономического вопроса. Широко используется сегодня метод текущего и промежуточного тестирования. Следует особо сказать о целесообразности отказа от традиционной пятибалльной системы оценки знаний студентов в основном на экзаменах и переходе на так называемую рейтинговую систему. Речь идет в данном случае о накоплении информации обо всех формах учебной активности и учебной пассивности студентов на протяжении всего периода общения с ними преподавателя. В этом случае экзамен превращается в расчет по долгам. Важным и непросто решаемым остается вопрос об использовании информационно-коммуникационных и сетевых технологий в преподавании общественных дисциплин.

В заключение следует еще раз сказать, что значительная доля ответственности за выполнение школой профориентационной функции приходится на учителей, их человеческие и профессиональные качества, их теоретическую и методическую подготовку, умение связывать преподаваемый предмет с конкретными проблемами современной социально-экономической жизни.

Актуально и в наши дни звучит высказывание великого русского ученого-энциклопедиста Д.И. Менделеева, уделявшего в своих работах большое внимание проблемам образования вообще, подготовке учителя – в особенности. «Не подлежит сомнению, – писал он в работе «Заветные мысли» (1903 г.), – что действительная польза среднего образования для всей жизни и для прохождения высших учебных заведений весьма сильно зависит от качества учителей, т. е. их влияния на учеников, а не от одного качества предметов и не от числа учебных часов»<sup>1</sup>.

Таким образом, педагогическое образование, являясь частью «знательной» экономики, формирует ее главную фигуру – учителя, который должен быть профессионально квалифицированным, творчески мыслящим,

---

<sup>1</sup> Менделеев Д.И. Заветные мысли: Полное издание (впервые после 1905 г.) – М.: Мысль, 1995. – С. 237.

способным воспитывать конкурентоспособную личность ученика и самому быть конкурентоспособным на рынке рабочей силы.

*Е.А. Абломская*

## **Мотивация и стимулирование педагогического персонала образовательного учреждения**

Мотивация персонала является основным средством обеспечения оптимального использования ресурсов, мобилизации имеющегося кадрового потенциала. Проблема мотивации персонала довольно широко рассматривается сегодня в научной и публицистической литературе. Однако попытки приспособить классические теории мотивации к современности во многом не систематизированы, что затрудняет практическое использование технологий и методов мотивации. Сложность практической организации системы мотивации персонала определяется также слабой изученностью особенностей мотивации работников, занятых в отдельных отраслях экономики и видах производства, в том числе и в таких организациях, как образовательная школа.

Особенность нынешнего состояния системы образования заключается в том, что её реформирование происходит на фоне высокой динамики изменений в обществе, неоднородности и ограниченности ресурсов образовательных организаций. В этих условиях число новых проблем и порожденных ими новых задач, работать над решением которых приходится образовательным учреждениям, неуклонно возрастает. В современной системе образования происходят значительные изменения, которые связаны с изменением требований современного общественного строя.

Современные образовательные учреждения становятся все более сложной системой, им приходится действовать в изменяющемся мире, предъявляющем к ней возрастающие требования. Решение стоящих перед ними задач зависит, с одной стороны, от адекватного понимания и описания функционирующей системы управления, а с другой, – от внедрения в практику новейших научно-педагогических технологий и достижений в области управления. Данное обстоятельство обуславливает выдвигание мотивационного подхода к управлению образовательным учреждением на первый план. Мотивация является одним из важнейших компонентов педагогической деятельности, под которым понимается совокупность внутренних и внешних движущих сил, побуждающих человека к деятельности. Наряду с этим мотивация означает то объективное, в чем потребность конкретизируется в данных условиях и на что направляется деятельность, т.е. определяет её цель. Соответственно, мотивация придаёт деятельности человека определённый смысл, давая ему перспективу дальнейшего развития побуждений, без которой текущие заботы повседневности

теряют своё значение. Таким образом, мотивация педагога является тем ключевым условием, которое определяет успешность, эффективность его деятельности.

Совершенствование системы мотивации признано одним из наиболее важных направлений кадровой работы. Однако прежде чем выбирать систему мотивировок, стоит оценить собственную подготовленность к этой деятельности. Для успешной мотивации учителей не существует серьезных объективных препятствий, но возникают многочисленные и плохо преодолеваемые субъективные преграды: неадекватные решения отдельных членов администрации, неосведомленность коллектива, сплетни и стереотипы мышления в нем. Да и сама психология людей за период рыночных отношений значительно поменялась.

Существует определенный набор факторов, которые любого человека привлекают и мотивируют. Это гигиенические факторы: заработная плата; межличностные отношения в коллективе; политика администрации; степень контроля; комфортность рабочих мест. Хотя эти факторы и не оказывают сильного влияния на мотивацию трудовой деятельности, но их отсутствие или ухудшение является источником неудовлетворенности работой. Чаще всего улучшение гигиенических факторов воспринимается учителями как должное, а не как стимул к совершенствованию своей деятельности.

Существуют и другие факторы, которые стимулируют педагогов на эффективную деятельность. Эти мотивационные факторы, связанные с содержанием работы: успех деятельности учителя; карьерный рост, продвижение по службе; признание и одобрение результатов работы; возможности творческого роста. Гигиенические факторы успешно воздействуют на удовлетворение сотрудников своим трудом, а мотивирующие – на достижение целей школы, эффективность ее работы. Но потребности людей неодинаковы, следовательно, те или иные мотивирующие факторы будут иметь по отношению к разным учителям неодинаковую силу.

Мотивация представляет собой вероятностный процесс, то есть то, что мотивирует конкретного учителя в конкретной ситуации, она может не оказывать влияния на него в другое время или не воздействовать на другого в аналогичной ситуации.

Положительная мотивация учителя возникает тогда, когда он знает, что школа может его вознаградить. Причем формы вознаграждения могут быть самыми разными: и материальными, и моральными. Важно, чтобы вознаграждение было безотлагательным, то есть поощрение сотрудника должно быть сразу после успешного выполнения работы. Вознаграждение также должно быть достижимым, то есть поощрять необходимо любые успехи, даже самые малые. Имеет смысл, чтобы вознаграждение по возможности носило непредсказуемый и нерегулярный характер. В этом случае срабатывает эффект неожиданности и новизны. Малые награды часто бы-

вают более эффективными, чем большие. Высокие премии отдельным сотрудникам часто символизируют определенную политику, вызывая недовольство других работников, считающих себя несправедливо обойденными. Небольшая награда, даже символическая, становится поводом для удовлетворения самолюбия, а не для негативных реакций.

Материальное стимулирование (премии, повышение разряда) как фактор, стимулирующий трудовую деятельность, либо недооценивается, либо переоценивается. Эти две крайности делают материальное стимулирование неэффективным; в школах эта форма стимулирования осложняется еще и ограниченностью финансовых ресурсов. Существуют общеэкономические правила материальных стимулов. Размер премий и доплат (как инструмент мотивирования) не должен быть меньше 30% от заработной платы. Иначе премия утрачивает роль стимула и становится экономически неразличимой.

Эффективность материального стимулирования увеличится в случае комбинирования с другими методами стимулирования мотивации к труду, например, вручение премии публично. Слишком далекие или неопределенные выгоды практически не оказывают влияния на текущую мотивацию.

Использование этих закономерностей материального стимулирования наряду с другими методами и подходами позволяет создать гибкий механизм управления результатами деятельности педагогического коллектива и своевременно реагировать на изменение качественных показателей деятельности школы.

В последние годы произошли большие изменения в образовании. В частности, на современном этапе реализуется приоритетный национальный проект «Образование» (ПНПО), который был объявлен Президентом РФ в сентябре 2005 г. В каждом направлении реализации этого проекта легко обнаружить, что основная его цель состоит в совершенствовании профессиональной деятельности педагога. Так, конкурс общеобразовательных учреждений в рамках ПНПО невозможен без соответствующей подготовки и инновационной работы администрации и всех педагогов школы. Учителю, претендующему на премию Президента РФ, необходимо показать, что его педагогическая деятельность действительно может считаться образцом для коллег. Поддержка инициативных, талантливых ребят непосредственно связана с созданием условий для их развития, что в свою очередь зависит от профессионализма учителя, классного руководителя, администратора образовательного учреждения. Новые возможности педагогической деятельности открывает широкая информатизация образования.

Очевидно, что наряду с предоставлением образовательным учреждениям, педагогам и учащимся возможностей улучшения своих материальных, научно-методических, организационных и других условий ПНПО за-

трагирует глубинный, внутренний ресурс развития образования, а именно – профессиональную мотивацию педагогов.

Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа», утвержденная приказом Президента Российской Федерации № 271 от 4 февраля 2010 г., позволит России стать конкурентным обществом в мире, обеспечить достойную жизнь всем нашим гражданам.

Одним из основных направлений развития общего образования «Наша новая школа» является совершенствование учительского корпуса. Внедрение системы моральных и материальных стимулов поддержки отечественного учительства, привлечение молодых талантливых людей поднимет престиж учительской профессии.

Система моральной поддержки – это уже сложившиеся конкурсы педагогов («Учитель года», «Воспитать человека», «Сердце отдаю детям» и др.), масштабный и действенный механизм поддержки лучших учителей в рамках приоритетного национального проекта «Образование». Такая практика будет расширяться на уровне субъектов Российской Федерации. Система материальной поддержки – это не только дальнейшее увеличение фондов оплаты труда, но и создание такого механизма оплаты, который позволит стимулировать лучших учителей вне зависимости от стажа их работы, а значит привлекать в школу молодых преподавателей. Как показывает опыт региональных пилотных проектов, зарплата может и должна зависеть от качества и результатов педагогической деятельности, оцененных с участием школьных советов, а комплекс современных финансово-экономических механизмов реально приводит к росту оплаты труда учителей.

Еще одним стимулом должна стать аттестация педагогических и управленческих кадров – периодическое подтверждение квалификации педагога, её соответствия задачам, стоящим перед школой.

В системе педагогического образования, переподготовки и повышения квалификации следует распространять опыт лучших учителей. Педагогическая практика студентов профильных вузов и стажировки уже работающих педагогов должны проходить на базе школ, успешно реализовавших свои инновационные программы, прежде всего в рамках приоритетного национального проекта «Образование».

Система моральной и материальной мотивации работников образовательных учреждений осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровне. Кроме того, более четкие механизмы мотивирования педагогов осуществляются непосредственно руководством конкретного образовательного учреждения. Здесь необходимо отметить, что Правительство РФ приняло Постановление о введении с 1 сентября 2007 г. новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений.

Для изучения мотивации педагогов не требуется особой подготовки, можно применять довольно распространенные методы опроса и анкетирования, диагностического интервью и собеседования. Удобным поводом

для анализа внутренних ресурсов может стать аттестация учителя. Основными документами, регламентирующими систему мотивации и стимулирования педагогического персонала в образовательных учреждениях являются: Устав школы, коллективный договор; положение о порядке формирования фонда оплаты труда, положение об оценке результативности профессиональной деятельности педагогического персонала. Положение об оценке результативности профессиональной деятельности педагогического персонала является основным документом в системе экономической мотивации персонала Учреждения.

Оценочные листы, которые имеются в Положении, заполняются по результатам педагогической деятельности за определённый период времени (один раз в полугодие на основании портфолио педагога). Портфолио заполняется педагогом самостоятельно в соответствии с логикой отражения результатов его профессиональной деятельности на основе утверждаемых настоящим положением критериев и содержит самооценку его труда. Для проведения объективной внешней оценки результативности профессиональной деятельности работника в общеобразовательном учреждении приказом директора создаётся экспертный совет, состоящий из представителей администрации учреждения и работников. Результаты работы экспертного совета оформляются протоколами, срок хранения которых – один год. Протоколы хранятся администрацией общеобразовательного учреждения. Решения Совета принимаются на основе открытого голосования путём подсчёта простого большинства голосов. Экспертный совет в установленные сроки проводит на основе представленных в портфолио и оценочном листе материалов экспертную оценку результативности деятельности педагогического работника за отчётный период (учебное полугодие) в соответствии с критериями, представленными в данном положении. Оценочный лист, завершающийся итоговым баллом работника, подписывается всеми членами Экспертного совета, председателем или секретарем экспертного совета доводится для ознакомления под роспись работнику школы. Экспертный совет готовит сводную ведомость, которая подписывается всеми членами экспертного совета. На основании решения Совета школы директор издает приказ об утверждении сводной ведомости оценки результативности профессиональной деятельности работников школы.

Критерии оценки результативности профессиональной деятельности учителя включают в себя следующие направления: результативность деятельности учителя по формированию предметных знаний и компетенций, результативность деятельности учителя по формированию ключевых компетенций и социально значимого опыта, результативность методической и инновационной деятельности учителя.

Для анализа оценки системы мотивации разрабатываются анкеты и проводятся опросы педагогов школы для изучения их отношения к системе мотивации и стимулирования. Исходя из полученных результатов,



можно сделать выводы, что в большинстве своем педагоги удовлетворены режимом работы, соответствием работы личным способностям, санитарно-гигиеническими условиями труда, уровнем организации труда, отношениями с коллегами и руководством. Однако такие показатели, как размер заработной платы и возможность решения жилищных проблем, относят к разряду неудовлетворительных.

Проблемная область представляет особую важность для совершенствования системы мотивации труда педагогов, поскольку составляющие ее мотивы существенно влияют на мотивационный климат школы, создавая поле наибольшей напряженности несоответствием между важностью мотивов и их реализацией в трудовой деятельности. Исходя из этого, необходимо особое внимание обратить на указанные показатели, так как «материальное стимулирование» в образовательных школах всегда было проблемной областью, и денежное вознаграждение, если и выплачивалось, то имело незначительный вес в общем объеме оплаты труда.

Новая система оплаты труда (НСОТ) предусматривает, что заработная плата состоит из базовой и стимулирующей части, за счет которой происходит дифференциация оплаты труда. При оплате труда педагога учитываются все виды его работы и вся сумма показателей, которые обычно являются критерием оценки труда. На основе разработанной системы оценки качества непосредственно оцениванием результативности труда учителей занимаются экспертное сообщество, школьные советы. НСОТ включает в себя:

- 1) наличие механизма связи заработной платы с качеством, результативностью труда;
- 2) повышение стимулирующих функций оплаты труда, рост объема стимулирующих надбавок в общем фонде оплаты труда;
- 3) рост заработной платы учителей;
- 4) разделение фонда оплаты труда и зарплаты работников ОУ на базовую и стимулирующую части (установление доли стимулирующей части фонда оплаты труда в интервале от 10% до 40% общего фонда оплаты труда);
- 5) наличие механизмов учета в оплате труда всех видов деятельности учителей;
- 6) наличие механизма увеличения базовой части оплаты труда с учетом числа обучаемых;
- 7) введение примерного регионального регламента участия органов самоуправления ОУ (совета общеобразовательного учреждения, попечительского совета и др.), профсоюзов в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда;
- 8) введение системы аттестации педагогических и управленческих кадров, соответствующей НСОТ.

Мотивация трудовой деятельности педагога на всех ступенях образования должна состоять, как минимум, из четырех блоков: материальная заинтересованность, смысл труда, отношения в коллективе, самореализация в творчестве.

Работа учителя во многом зависит от тех условий, которые созданы в образовательном учреждении. У учителей должен быть соответствующий социальный статус, что обеспечит привлекательность их работы.

Во многом формирование такого статуса происходит на федеральном уровне прежде всего путем создания эффективной системы оплаты труда педагогических кадров. Но при этом и администрация образовательного учреждения может и должна оказывать влияние на повышение качества работы персонала. В современных условиях руководители школ наибольшее влияние способны оказать на человеческие ресурсы. Это означает, что совершенствование работы образовательных учреждений может быть достигнуто преимущественно за счет лучшего их использования и предполагает целенаправленную деятельность управленцев в этом направлении, важнейшей разновидностью которого является мотивация трудового поведения педагогического персонала.

*Н.И. Глотова*

### **Совершенствование механизма финансового обеспечения государственных (муниципальных) учреждений**

Совершенствование механизма финансового обеспечения государственных (муниципальных) учреждений – важнейшее направление повышения эффективности бюджетных расходов, предусмотренное проводимой в Российской Федерации бюджетной реформой. Изменение форм, порядка и условий предоставления бюджетных средств бюджетным учреждениям явилось одним из ключевых элементов в преобразовании правового положения бюджетных учреждений, которое было предусмотрено Федеральным законом от 08.05.2010 г. № 83 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»<sup>1</sup>.

Законом № 83-ФЗ (п. 4 ст. 6) установлены три типа государственных и муниципальных учреждений: автономные, бюджетные и казенные.

Казенным называется «государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг,

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы» (п. 1 ст. 13 Закона № 83-ФЗ).

Бюджетное учреждение – это «некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах» (подп. 1 п. 5 ст. 6 Закона № 83-ФЗ).

Определение автономного учреждения, данное в ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», полностью совпадает с вышеприведенным определением бюджетного учреждения<sup>1</sup>.

Казенные учреждения как новый тип учреждений фактически будут иметь статус, аналогичный статусу ныне действующих бюджетных учреждений, и сметное финансирование, но с дополнительным ограничением в виде зачисления доходов от приносящей доход деятельности в соответствующий бюджет.

При этом в отношении бюджетного или казенного учреждения решение о создании некоммерческой организации в результате ее деятельности принимается учредителями (учредителем) в порядке, установленном:

- Правительством РФ – для федеральных учреждений;
- высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ – для учреждений субъектов РФ;
- местной администрацией муниципального образования – для муниципальных бюджетных или казенных учреждений.

На выбор будут влиять различные факторы, в том числе четкое понимание результатов, ожидаемых от реализации Закона № 83-ФЗ.

Этот закон ориентирован на достижение целей, которые были конкретизированы еще в Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г., одобренной распоряжением Правительства РФ от 08.08.2009 г. № 1123-р:

---

<sup>1</sup> Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

– повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, при условии сохранения либо снижения темпов роста расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы на их предоставление;

– создание условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансирования, а также для оптимизации подведомственной сети исполнительных органов всех уровней публичной власти<sup>1</sup>.

Новый закон направлен на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг при условии сохранения либо снижения темпов роста расходов бюджетов всех уровней на их предоставление. Эта задача будет решаться путем создания условий для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансирования, а также для оптимизации подведомственной сети исполнительных органов всех уровней публичной власти.

Сегодня у бюджетных учреждений отсутствуют стимулы к повышению эффективности своей деятельности, что обусловлено в первую очередь сметным финансированием от фактически сложившихся расходов. При этом большинство бюджетных учреждений уже получает достаточно высокие доходы от приносящей доход деятельности. Так, по данным Минфина России, в 2008 г. из 9997 федеральных бюджетных учреждений, оказывающих государственные услуги юридическим и физическим лицам, 38% имело долю доходов от приносящей доход деятельности в общем объеме их финансового обеспечения более 40%, в том числе 1030 учреждений полностью финансировалось за счет таких доходов. Указанные учреждения в основном относятся к таким сферам деятельности, как образование, здравоохранение, наука и культура. Примечательно, что доля расходов за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, в общем объеме расходов составляла: в федеральных учреждениях здравоохранения 30%, в федеральных учреждениях культуры – 37,7%, в федеральных учреждениях сельского хозяйства – 21,5%.

Начиная с 2009 г. требованием ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ была установлена обязательность формирования государственных (муниципальных) заданий для всех государственных (муниципальных) учреждений, иных некоммерческих организаций на оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ. При этом задания не внедрялись в практику государственного и муниципального управления на территории страны одновременно и централизованно. Министерство финансов РФ

---

<sup>1</sup> Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года: одобрена распоряжением Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-р // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

на протяжении последних лет проводило большую работу по расширению практики применения государственного (муниципального) задания на всех уровнях публичной власти, были разработаны нормативно-правовые акты, методические рекомендации, проведены обучающие семинары. Высокое качество и проработанность соответствующей нормативно-правовой базы, а также системное представление взаимосвязи задания с другими инструментами бюджетирования, ориентированного на результат, наблюдается в тех регионах и муниципалитетах, которые принимали участие в Программе реформирования региональных (муниципальных) финансов и успешно завершили реализацию ее основных мероприятий.

По итогам проделанной Минфином России организационной и методической работы назрела необходимость проведения анализа уровня внедрения и применения государственных (муниципальных) заданий. Так, в середине 2010 г. Министерство финансов РФ провело мониторинг практики формирования государственных заданий на федеральном и региональном уровнях.

Экспертами «Института экономики города» также был проведен анализ практики формирования государственных (муниципальных) заданий на основании анкет, представленных в Министерство финансов РФ по 83 субъектам РФ и 62 муниципальным образованиям. Анализ включал оценку региональных и муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы формирования и финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий, а также обзор новаций федерального законодательства в данной сфере<sup>1</sup>.

Необходимость проведения данного анализа обусловлена несколькими факторами.

Во-первых, он может быть использован субъектами РФ и муниципальными образованиями для совершенствования своей нормативно-правовой базы, так как Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» корректирует порядок формирования задания и механизм его финансового обеспечения.

Во-вторых, необходимо оценить эффективность применения этого инструмента при переходе от управления затратами к управлению результатами и установлению взаимосвязи между показателями результата и объемом финансирования государственных (муниципальных) услуг (работ).

В-третьих, важно установить взаимосвязь государственного (муниципального) задания с другими инструментами бюджетирования, ориентированного на результат.

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.info.minfin.ru/goszadinfo.php>.

Результаты проведенного анализа позволили сделать вывод о том, что в субъектах РФ (муниципальных образования) не сложился унифицированный подход к классификации услуг, функций, отсутствуют единые критерии для выделения поставщиков услуг.

В итоге стала актуальной задача перехода от сметного финансирования содержания бюджетных учреждений к финансовому обеспечению оказываемых ими государственных (муниципальных) услуг.

Ее решение предполагает:

- ограничение использования иных, кроме государственного (муниципального) задания, инструментов регулирования объема государственных (муниципальных) услуг;

- определение объема бюджетных ассигнований в соответствии с величиной и качеством государственных (муниципальных) услуг, установленных государственным (муниципальным) заданием;

- соответствие государственного (муниципального) задания, доводимого до бюджетного учреждения, стратегическим целям и направлениям развития соответствующей отрасли;

- предоставление бюджетных средств в форме субсидии на оказание государственных (муниципальных) услуг;

- расширение прав бюджетного учреждения по определению направлений и объемов использования бюджетных средств.

Принятое федеральное законодательство, с одной стороны, рассматривает субсидию как единственную форму финансового обеспечения государственного (муниципального) задания, а с другой – исключает возможность бюджетных учреждений отказаться от его выполнения. В этих условиях право на получение субсидии становится квалификационным признаком бюджетного учреждения.

Организация субсидирования государственных (муниципальных) услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, должна быть подчинена следующим принципам:

- предоставление бюджетных средств в соответствии с целями и планируемыми результатами деятельности учреждения (оценка целевого использования бюджетных средств в контексте достижения заданных результатов);

- обеспечение достаточности объема бюджетных средств, предоставляемых бюджетным учреждениям для возмещения расходов, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг и содержанием недвижимого и особо ценного движимого имущества учреждения, переданного учредителем на правах оперативного управления;

- минимизация субъективизма в распределении средств бюджета между бюджетными учреждениями (обоснованность и прозрачность расчетов бюджетных ассигнований на выполнение государственного (муниципального) задания бюджетными учреждениями);

– использование инструментов мотивации бюджетных учреждений к эффективному использованию субсидий и выполнению государственного (муниципального) задания в утвержденных параметрах.

Принимая во внимание, что 2011 г. – это период подготовки и поэтапного перехода на новый механизм финансового обеспечения бюджетных учреждений, важным представляется оценка его «узких мест». До настоящего времени остается ряд вопросов методического, правового, организационного содержания. Их решение направлено на достижение эффективности финансирования государственных (муниципальных) услуг и во многом определяет успешность реализации реформы по совершенствованию правового положения бюджетных учреждений.

Основная проблема, волнующая каждое бюджетное учреждение в условиях отказа от сметного финансирования, – это достаточность объема субсидии для исполнения обязательств, обусловленных выполнением государственного (муниципального) задания.

Последовательность введения новой формы финансового обеспечения предусматривает разделение первоначальных нормативных затрат на оказание государственной (муниципальной) услуги и нормативных затрат на оказание государственной (муниципальной) услуги, вводимых в постперестроечный период.

В соответствии с утвержденными требованиями первоначальные нормативные затраты рассчитываются для каждого бюджетного учреждения, исходя из размера бюджетных ассигнований на обеспечение его деятельности, установленного в 2010 г., с возможным увеличением нормативов на содержание вновь вводимых объектов в 2011 г.

Существенное значение в механизме финансового обеспечения бюджетных учреждений имеют условия предоставления средств. В сложившейся практике бюджетного субсидирования они являются важнейшим инструментом стимулирования субъектов хозяйствования к эффективному управлению финансовыми ресурсами и достижению необходимых результатов.

Бюджетное законодательство Российской Федерации не устанавливает условий предоставления субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания. Однако это не исключает возможности их формулировки в рамках последующего правового регулирования органами государственной власти (органами местного самоуправления), выполняющими функции и полномочия учредителей<sup>1</sup>.

Принимая во внимание, что предметом субсидирования выступают государственные (муниципальные) услуги, возникает вопрос о целесообразности сокращения объема субсидии в случае невыполнения последнего.

---

<sup>1</sup> О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

Разработка процедуры сокращения субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания сопряжена с необходимостью, во-первых, определения показателей государственного (муниципального) задания, соблюдение которых создает основания для сокращения бюджетных ассигнований, во-вторых, введения права органа государственной власти (органа местного самоуправления), выполняющего функции и полномочия учредителя, осуществлять изменение объема субсидии в зависимости от результатов выполнения государственного (муниципального) задания; в-третьих, использования инструментов текущего контроля за результатами исполнения государственного (муниципального) задания.

В ходе контроля за результатами исполнения государственного (муниципального) задания подлежат оценке показатели объема (содержания) и качества государственной (муниципальной) услуги, а также порядка ее оказания.

Оценка итогов исполнения государственного (муниципального) задания предусматривает формирование соответствующей отчетности бюджетных учреждений.

Необходимым элементом механизма субсидирования является оценка эффективного и результативного использования бюджетных средств, которая предполагает, с одной стороны, мониторинг деятельности бюджетных учреждений в части использования субсидии, с другой – мониторинг деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления), исполняющих функции и полномочия учредителей, в части управления данными субсидиями.

Система показателей эффективности использования субсидий, предоставляемых бюджетным учреждениям, должна включать:

- показатели степени реализации назначения субсидии;
- показатели соблюдения бюджетным учреждениям условия субсидирования, предусматриваемых нормативными правовыми актами и соглашениями о предоставлении субсидии;
- показатели социально-экономической результативности государственных (муниципальных) услуг.

В состав индикаторов деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления), выполняющих функции и полномочия учредителей, по обеспечению эффективности использования субсидий могут быть включены следующие показатели:

- 1) доля субсидий бюджетным учреждениям, обеспеченных нормативными правовыми актами, утверждающими методику расчета и порядок предоставления средств;
- 2) качество методических и правовых актов, регулирующих оценку эффективности использования субсидий;



3) наличие программы повышения эффективности субсидий на оказание государственных (муниципальных) услуг в рамках программы повышения эффективности использования бюджетных средств<sup>1</sup>.

В связи со сложностью предлагаемых изменений в правовом положении учреждений предусматривается переходный период (с 1 января 2011 – даты вступления Федерального закона в силу – и до 1 июля 2012 г.), который позволит как бюджетным учреждениям с расширенным объемом прав, так и казенным учреждениям функционировать в прежнем правовом режиме.

В переходный период законом субъекта РФ, нормативно-правовым актом уполномоченного органа местного самоуправления устанавливается форма финансового обеспечения деятельности бюджетных учреждений соответственно субъекта РФ и муниципальных бюджетных учреждений (путем предоставления субсидий в соответствии с п. 1 ст. 781 Бюджетного кодекса РФ или на основании бюджетной сметы), а также дата (не позднее 1 января 2012 г.), начиная с которой осуществляется зачисление в бюджет доходов, полученных казенными учреждениями от платных услуг и иной приносящей доход деятельности, и после которой порядок использования таких доходов, установленный Федеральным законом, к указанным казенным учреждениям не применяется. По истечении переходного периода должны вступить в силу все основные нормы Закона № 83-ФЗ, касающиеся изменения правового статуса и порядка финансового обеспечения учреждений различных типов.

Таким образом, задачи формирования и финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий являются наиболее актуальными и приоритетными для сети государственных учреждений в настоящее время и на среднесрочную перспективу. Этот инструмент бюджетирования по результатам, введенный в действие БК РФ 1 января 2008 г., к сегодняшнему дню уже имеет позитивный опыт внедрения, и учреждениям необходимо использовать лучшую практику в этой области на федеральном и региональном уровнях.

***В.В. Козлов***

## **Трансформация как способ подготовки отчетности в соответствии с МСФО**

Развитие рыночных отношений в стране, установление долгосрочных торговых связей, создание организаций с иностранными инвестициями и выход ценных бумаг на международный рынок требуют устранения

---

<sup>1</sup> Васюнина М.Л. Перспективы развития механизма субсидирования бюджетных учреждений // Финансы и кредит. – 2011. – № 15(447). – С. 46-51.

трудностей в понимании зарубежными партнерами информации, содержащейся в бухгалтерской отчетности российских организаций. Для приведения показателей, содержащихся в российской отчетности к международным стандартам финансовой отчетности, осуществляется перегруппировка отчетных (учетных) данных или трансформация бухгалтерской отчетности.

Трансформация бухгалтерской отчетности – это составление отчетности по определенным стандартам путем корректировки статей имеющейся отчетности.

Суть трансформации состоит в дополнительной интерпретации первичной бухгалтерской информации в соответствии с МСФО.

Трансформация отчетности проводится после составления бухгалтерской отчетности в соответствии с отечественными правилами и включает несколько этапов.

**Первый этап трансформации** российской отчетности в отчетность, подготовленную в соответствии с МСФО, включает анализ: счетов для составления бухгалтерского баланса, отчета о прибылях и убытках, отчета о движении денежных средств и т.д.; состояния бухгалтерского учета предприятий; учетной политики.

Прежде чем приступить к выполнению процесса трансформации финансовой отчетности в соответствии с МСФО необходимо ознакомиться с принятой учетной политикой компании. Учетная политика – это конкретные принципы, основы, условия, правила и практика, принятые компанией для подготовки и представления финансовой отчетности.

В процессе анализа рекомендуется определить соответствие отдельных разделов учетной политики компании требованиям и принципам МСФО. Особо следует обратить внимание на соблюдение основополагающих допущений МСФО: методов начисления и непрерывности деятельности.

По итогам анализа учетной политики компании определяются участки учета, на которых следует сконцентрировать особое внимание, и намечаются основные направления дальнейшей работы.

На **втором этапе** формируются оборотно-сальдовые ведомости в российской системе счетов бухгалтерского учета, готовятся рабочие документы (рабочие таблицы), на основе которых выявляются и прослеживаются различия РСБУ и МСФО в отражении хозяйственных операций.

На основе остатков оборотно-сальдовой ведомости необходимо составить рабочие таблицы и сформировать пробные балансы на начало и конец отчетного периода.

На основе предоставленной компанией бухгалтерской информации (первичных документов, регистров бухгалтерского учета), а также заполненных рабочих таблиц составляются рабочие документы. В рабочих документах помимо бухгалтерской информации указываются также поясне-

ния консультантов, имеющие значение для дальнейших этапов трансформации финансовой отчетности компании в соответствии с МСФО.

Следует отметить, что рабочие документы составляются по мере необходимости при проведении процесса трансформации. Количество рабочих документов и их содержательная часть зависят от специфики бухгалтерского учета каждого предприятия, поэтому разработка унифицированных форм рабочих документов не представляется возможным.

На *третьем этапе* (наиболее значимом) составляются корректирующие проводки, по своему экономическому содержанию отвечающие основополагающим допущениям, принципам, признакам и ограничениям МСФО и доводящие значение каждого счета по экономическому содержанию до уровня требований международных стандартов. По результатам корректирующих проводок формируются новые пробные балансы и отчеты, как правило, в нашем Плате счетов, но по экономическому содержанию и хозяйственному назначению – в новой системе отчетности.

На этапе проведения корректирующих проводок – один из наиболее существенных этапов трансформации отчетности российских предприятий в отчетность, составленную в соответствии с МСФО, – осуществляется доведение значения каждого счета по экономическому содержанию и количественному (численному) значению до уровня требований МСФО. На основе данных отчетности, подготовленной в РСБУ, в результате изменения признания и оценки соответствующих показателей (в случае необходимости – введения новой классификации и переклассификации счетов) производится доведение их значений по количественным и качественным характеристикам и параметрам до указанного уровня. Этот этап является наиболее сложным и трудоемким и с точки зрения формирования верных профессиональных суждений о проведении и корректировке счетов, и с точки зрения сопоставления основных различий РСБУ и МСФО в оценке и учете.

Для упрощения и лучшего понимания процесса трансформации все корректировочные проводки следует выполнять в российском Плате счетов.

В ходе проведения трансформации возникает необходимость в составлении двух типов корректировочных проводок:

Корректировочные проводки первого типа для отражения событий, относящихся к прошлому периоду. Для более наглядного представления корректировок данного типа открывается специальный счет: *84.12 «Корректировки нераспределенной прибыли (непокрытого убытка) прошлых лет»*.

Корректировочные проводки второго типа для отражения событий, относящихся к отчетному периоду. Для более наглядного представления корректировок данного типа открывается специальный счет: *84.11 «Корректировки нераспределенной прибыли (непокрытого убытка) текущего периода»*.

Возможно, что при проведении трансформации, будут выявлены какие-либо несоответствия требованиям РСБУ при отражении тех или иных операций, тогда для обеспечения достоверности финансовой отчетности возникнет необходимость в корректировках, которые не связаны с отличиями МСФО и РСБУ.

На *четвертом этапе* решается техническая задача – реклассификация счетов РСБУ в счета МСФО.

После проведения корректировочных проводок наступает не менее значимый этап трансформации отчетности российских предприятий в отчетность, подготовленную в соответствии с МСФО, – осуществление реклассификации скорректированных счетов.

На данном этапе необходимо подготовить План счетов бухгалтерского учета по (в соответствии с) МСФО. Он строится, как правило, на основе использования четырехразрядной системы счетов с подразделением на счета:

- активов (с выделением текущих и долгосрочных активов);
- обязательств (с выделением текущих и долгосрочных обязательств);
- капитала;
- производных к ним счетов доходов и расходов.

Разработке Плана счетов по МСФО предшествует построение модели группировки международных стандартов по принципу отражения в них основных показателей бухгалтерского баланса, отчета о прибылях и убытках, отчета о движении денежных средств, сводной отчетности и влияния на отчетность.

На *пятом этапе* осуществляется составление финансовой отчетности (в соответствии с МФСО и на основе разработанных нами схем) – пробных, а затем окончательных: бухгалтерского баланса, отчета о прибылях и убытках, отчета о движении денежных средств, отчета об изменениях в капитале и пояснений к ним в соответствии с МСФО на основе разработанных нами схем составления этих отчетов.

На *заключительном этапе* трансформации отчетности российских предприятий в отчетность, подготовленную в соответствии с МСФО, в результате осуществления корректирующих проводок, реклассификации счетов и составления пробных балансов окончательно формируются финансовые отчеты.

Отчет о финансовом положении на дату окончания периода показывает изменение имущественного состояния предприятия за определенный промежуток времени. Для составления отчета о финансовом положении необходимо определить, представлять ли краткосрочные и долгосрочные активы и обязательства как отдельную классификацию в самом отчете или нет. Такая раздельная классификация краткосрочных и долгосрочных активов и обязательств позволяет отделить чистые активы, постоянно циркулирующие в качестве оборотного капитала, от тех активов, которые ис-

пользуются в долгосрочных операциях компании. Информация о сроках погашения активов и обязательств полезна для оценки ликвидности и платежеспособности компании.

Линейные статьи бухгалтерского баланса формируются в результате обработки большого количества хозяйственных операций, которые структурно объединяются в группы в соответствии с их характером и функцией.

Каждая существенная статья должна представляться в финансовой отчетности отдельно. Несущественные суммы должны объединяться с суммами аналогичного характера или назначения и не должны представляться отдельно. Информация является существенной, если ее раскрытие может повлиять на экономические решения, которые принимаются на основе финансовой отчетности.

В примечании к отчету о финансовом положении компания раскрывает подклассы каждой из представленных линейных статей, классифицированных в соответствии с осуществленными операциями компании. Каждая из представленных статей должна разбиваться по ее характеру и в соответствии с МСФО.

Каждая компания, основываясь на характере ее операций, должна определить, представлять ли краткосрочные и долгосрочные активы и обязательства как отдельную классификацию в самом отчете о финансовом положении. Все прочие активы должны классифицироваться как долгосрочные.

Если компания предпочитает не представлять краткосрочные и долгосрочные активы и обязательства как отдельную классификацию в самом отчете о финансовом положении, то активы и обязательства должны представляться в порядке их ликвидности.

По текущим и долгосрочным активам выводятся итоговые строки в отчете о финансовом положении. К примеру, итоговая строка по долгосрочным активам представляет собой сумму чистой стоимости основных средств, долгосрочной дебиторской задолженности и чистой стоимости нематериальных активов.

В долгосрочные обязательства по МСФО включаются долгосрочные кредиты и займы, в собственный капитал – уставный капитал, дополнительный неоплаченный капитал, нераспределенная прибыль (непокрытый убыток) отчетного периода и нераспределенная прибыль (непокрытый убыток) прошлых лет.

Итоги подводятся по текущим обязательствам, долгосрочным обязательствам и собственному капиталу.

*Ю.А. Тихомирова*  
**Интернет-страхование в России:  
проблемы и перспективы**

Современная эпоха является эпохой формирования информационного общества. Специфика данного этапа социальной эволюции заключается в следующем: информация и знания становятся основными факторами развития общества; происходит быстрое распространение новых информационных технологий, под влиянием которых изменяются многие аспекты социально-экономической жизни.

Все более широкое применение Интернет-технологий создает тенденцию постепенного перехода экономических отношений в электронную форму существования, особенность которой состоит в сетевом характере структуры, низкой себестоимости и в том, что события в ней происходят мгновенно.

В частности, влияние информационных технологий на экономику позволило ученым говорить о появлении реального феномена новой экономики. Будучи производной от информации и телекоммуникаций, новая экономика в свою очередь породила к жизни другие «электронные» компоненты информационного общества: электронная коммерция, электронный банкинг, электронная торговля, электронный бизнес.

Все больше компаний по всему миру используют возможности сети Интернет для ведения бизнеса. Не являются исключением и страховые компании. Ежегодный оборот мирового рынка страхования, осуществляемого в Интернет-среде, в настоящее время достигает примерно 250 млн. долл., что составляет 2–2,5 % от общего объема Интернет-продаж. Заинтересованность страховых компаний в развитии глобального электронного рынка связана с возможностью доступа к потенциальным клиентам в любой точке мира и в любое время.

К сожалению, в России потенциал Интернет-страхования практически не реализован. Однако, несмотря на то, что российский рынок Интернет-страхования находится в стадии своего становления, можно с уверенностью говорить о его перспективности. В этой связи не вызывает сомнения актуальность темы данного исследования.

Прежде чем рассмотреть проблемы и перспективы развития электронного страхового бизнеса, необходимо определиться с самим термином «Интернет-страхование».

На сайте финансовой компании «ФИНам» предлагается самое простое и короткое определение Интернет-страхования. Согласно этому определению Интернет-страхование представляет собой продажу страховых полисов через Интернет. Нам представляется, что данное определение нуждается

ся в уточнении. С этой целью дадим для начала общую характеристику традиционной модели страхования.

Страхование – это процесс установления и поддержания неких договорных отношений между Страхователем (тот, кто покупает страховые услуги) и Страховщиком (тот, кто предоставляет такие услуги). Страховщик разрабатывает и определяет программу страхования, предлагает ее клиенту, и если Страхователь согласен, то обе стороны заключают договор. Тогда клиент осуществляет единовременный или регулярные платежи, а Страховщик обязуется в случае наступления страхового случая выплатить Страхователю денежную компенсацию, определенную условиями договора страхования. При совершении сделки формируется документ, называемый страховым полисом. Данный документ в обязательном порядке должен храниться у Страхователя. Полис служит для Страховщика и для страховой компании юридическим документом, в котором оговариваются существенные моменты страхования: указывается объект (имущество, человек, ответственность), страховой случай, от наступления которого заключается договор, начало и конец срока страхования, страховая сумма, страховая премия. Документ подписывается обеими сторонами.

В случае, когда речь идет об Интернет-страховании (в полном смысле этого слова), все вышеперечисленные элементы взаимодействия между страховой компанией и клиентом, возникающие при продаже страхового продукта и его обслуживании, производятся с помощью сети Интернет.

Таким образом, Интернет-страхование (или продажа страховых продуктов через сеть Интернет) представляет собой процесс взаимодействия между страховой компанией и ее клиентом, который включает продажу страхового продукта и его обслуживание, производимые с помощью сети Интернет.

Наряду с вышеупомянутыми весьма распространенными трактовками Интернет-страхования в научной литературе встречаются и другие, в том числе и более развернутые определения. Так, например, А.В. Быстров, основываясь на исследовании особенностей осуществления страхования при помощи Интернета, дает следующее научное определение: «Интернет-страхование – это система организационно-экономических и правовых отношений, технических средств и информационных технологий, обеспечивающих взаимодействие и защиту имущественных интересов субъектов страховых и иных отношений»<sup>1</sup>. Именно это определение, на наш взгляд, наиболее полно отражает сущность онлайн-страхования.

---

<sup>1</sup> Быстров А.В. Организационно-экономическое обеспечение внедрения инновационных технологий электронных финансовых услуг в страховании: автореф. дис. ...канд. экон. наук. – М., 2004. – С.7.

В Интернет–страховании можно выделить следующие этапы: предпродажное обслуживание клиента, непосредственно продажа полиса и постпродажное обслуживание страхователя через сеть.

Предпродажным обслуживанием клиента можно назвать размещение информации об общем и финансовом состоянии страховщика; предоставление информации о товарах и услугах компании и возможности детального ознакомления с ними; приблизительный расчет величины страховой премии и определение условий договора для каждого вида страхования и в зависимости от конкретных параметров; предоставление страховщиком других услуг и информации, необходимых для заключения договора.

Под продажей полиса посредством Интернета разные страховые компании подразумевают разные процессы, которые могут быть классифицированы по нескольким видам <sup>1</sup>:

1. Интернет-заявка:

– предоставление контактной информации через сайт страховой компании;

– выезд специалиста и заполнение страховой документации с предварительным звонком клиенту для выяснения условий страхования и/или месте встречи;

– оплата полиса выезжаемому специалисту наличными.

2. Интернет-платеж:

– предоставление информации, необходимой для расчета тарифа и заполнения полиса, через сайт страховой компании;

– оплата полиса через Интернет;

– доставка готового полиса курьером, экспресс–почтой либо предоставление возможности самостоятельно забрать договор в офисе продаж.

3. Онлайн-продажа полиса:

– предоставление информации, необходимой для расчета тарифа и заполнения полиса, через сайт страховой компании;

– оплата полиса через Интернет;

– пересылка полиса через Интернет с электронной подписью либо самостоятельная печать полиса (если это предусмотрено законодательством).

Постпродажное обслуживание через Интернет обычно состоит из возможности информационного обмена между Страхователем и Страховщиком во время действия договора (для получения клиентом различных отчетов от страховой компании), а также при наступлении страхового случая; оплаты очередного страхового взноса через сеть Интернет, а в случае наступления страхового случая – осуществления страховой выплаты.

---

<sup>1</sup> Козлов А.В. Интернет–страхование в России / А.В. Козлов // Современные проблемы науки и образования. – 2010. – № 4. – С.128.



Современная практика включает два направления Интернет-страхования: on-line и off-line.

Система on-line выполняет практически полный цикл продаж в виртуальном режиме: расчет стоимости, заполнение заявления на страхование. Через Интернет реально провести и оплату. При таком варианте страховщик со страхователем (их представители) могут воочию и не увидятся. Правда, почти во всех компаниях клиент все-таки получает с курьером страховой полис – документ на бумажном носителе. Но купить можно только «стандартные» продукты: страхование медицинских расходов при выезде за рубеж, гражданской ответственности автовладельцев.

В случае, если Интернет-представительство страховой компании отвечает всем требованиям онлайн-страхования, его можно назвать полноценным виртуальным офисом.

Однако онлайн-страхование далеко не всегда возможно. Например, для корпоративных клиентов часто разрабатываются индивидуальные страховые программы. Иногда может быть необходим осмотр объекта страхования, что требует от страховщика более тщательной подготовки.

По системе off-line клиент может получить на сайте страховщика информацию о предлагаемых страховых продуктах, об условиях заключения договора, иногда сразу узнать размер страховой премии, направить через Интернет запрос на расчет премии при нестандартных случаях, задать вопросы на сайте или по электронной почте.

Рассмотрим, какие преимущества для страховой компании влечет за собой открытие виртуального офиса. К ним относится прежде всего экономия текущих затрат. Дело в том, что содержание виртуального офиса обходится гораздо дешевле, чем обычного. Кроме того, транзакционные издержки по сделкам в виртуальном офисе намного ниже тех издержек, которые требуются для обслуживания клиента в обычном офисе (в среднем, 0,01 долл. и 0,50 долл. соответственно).

Другими, не менее важными, преимуществами являются:

- 1) географическая диверсификация страховых продуктов компании;
- 2) возможность применения новых технологий продвижения продуктов компании на рынок, в том числе применение Интернет-маркетинга;
- 3) возможность увеличения продаж страховых продуктов за счет открытого доступа к клиентам, находящимся в разных странах мира;
- 4) возможность обслуживать клиентов на качественно новом уровне: круглосуточно, семь дней в неделю, 365 дней в году.

Для потребителя страховой услуги покупка полиса через Интернет удобна тем, что позволяет спокойно разобраться в преимуществах страхования в той или иной компании, рассчитать стоимость и купить полис в любой момент, не жертвуя ни рабочим, ни личным временем для поездки в офис или беседы с агентом. К тому же клиент при покупке полиса через Интернет обычно получает скидку. Как показывает мировая практика,

в результате введения продаж полисов через Интернет, страховщики могут снизить свои затраты на продажу полисов на 9–12%<sup>1</sup>. Поэтому скидка в 5% от базовой стоимости полиса является нормальным явлением. Наконец, онлайн-продажи предполагают, что клиенты лояльны к компании, а не к конкретному продавцу, который может перейти к конкуренту и переманить клиента.

Рассмотренные преимущества продаж страховых продуктов через сеть Интернет, а также необходимость расширения деятельности страховой компании, повышения качества обслуживания своих клиентов и неуклонный рост открытости национальных страховых рынков побуждают страховщиков во всем мире осваивать возможности сети Интернет и выходить на мировой рынок Интернет-страхования.

Впервые технология страхования через Интернет была использована страховыми компаниями в США. На данный момент в США насчитывается около 4500 компаний, которые имеют свое Интернет-представительство. Более 500 из них так или иначе оказывают онлайн-услуги.

В настоящее время большинство страховых компаний в США предоставляют на своих сайтах следующую информацию: подробные описания услуг, словарь страховых терминов, маркетинговую и финансовую информацию, статистику, рейтинги, новости, онлайн-консультации. У каждого клиента на сайте есть Личный кабинет, в котором он может посмотреть персональную информацию по страховому договору, оплатить страховую премию, а также оставить заявление о страховом случае. Для заполнения специальной веб-формы при покупке страхового полиса через Интернет клиенту приходится отвечать на большое количество вопросов, как правило, около ста. Далее рассчитывается страховая премия и выбирается способ оплаты страхового полиса, в большинстве случаев клиент вводит номер пластиковой карты.

Поскольку в 2000 г. в США был принят закон об электронной цифровой подписи, большинство страховых компаний может осуществлять полный процесс продажи через Интернет, отправляя страховой полис клиенту по электронной почте.

Отличительной чертой Интернет-страхования в США является то, что большинство страховых компаний, имея собственные сайты, предпочитает предлагать услуги через Интернет-брокеров.

Интернет-брокеры – это различные страховые порталы, которые объединяют информацию по нескольким крупным страховым компаниям (например, наиболее посещаемые порталы: [www.insweb.com](http://www.insweb.com); [www.insure.com](http://www.insure.com)). Для потенциального страхователя такой сервис является удобным,

---

<sup>1</sup> Козлов А.В. Интернет-страхование в России / А.В. Козлов // Современные проблемы науки и образования. – 2010. – № 4. – С. 127.

поскольку имеется возможность сравнить услуги различных страховщиков и выбрать наиболее подходящие его требованиям. Можно также ознакомиться с рейтингами страховых компаний, составленными как крупнейшими агентствами, так и создателями порталов.

Интернет-страхование в Западной Европе, например, в Великобритании не так популярно, как в США. Сайты страховых компаний и страховые порталы также предоставляют полный спектр услуг, необходимый клиенту для покупки страхового полиса. Самыми популярными среди пользователей являются сайт *www.directline.com* и страховой портал *www.its4me.co.uk*.

В целом мировой рынок Интернет-страхования не является однородным с позиций технической и юридической подготовленности его субъектов. В этой связи нужно сказать, что наиболее развитым законодательством, регулирующим электронный страховой бизнес, обладают страны-члены ЕС, но при этом они отстают по степени компьютеризации и развития сети Интернет. Тогда как США, являясь пионером в области Интернет-страхования, не обладают столь развитой законодательной базой.

Российский рынок Интернет-страхования отстает от страхового рынка развитых стран и в первую очередь от рынков США и стран ЕС. По оценкам специалистов компании «Ренессанс-Страхование», объем российского рынка Интернет-страхования составляет немного больше 1 млн. долл., т.е. около 0,5% от объема мирового рынка. Доля полисов, проданных с помощью Интернета в России, пока крайне мала. Она составляет всего лишь 3% от общего числа продаж, в отличие от США, где Интернет-продажи составляют 20%, или Западной Европы – в Великобритании через Интернет продаются 10% страховых полисов<sup>1</sup>. Это свидетельствует о том, что масштабов российского рынка недостаточно для того, чтобы российские страховщики могли воспользоваться объективными преимуществами продажи страховых продуктов через сеть Интернет и получить отдачу от вложений в развитие электронной торговли, соответствующую размерам этих вложений. Потенциал мирового рынка Интернет-страхования пока недоступен для российских страховых компаний в силу их низкой конкурентоспособности.

Первая страховая компания, предлагающая розничное страхование с помощью Интернета, появилась в нашей стране в 1999 г. Пионером в этой области стала группа «Ренессанс-Страхование». Уже в первый год работы клиентами RENINS.COM стали более 1700 человек.

В настоящее время в сети Интернет представлено более 100 российских страховых компаний, но Web-сайты большинства из них выполняют исклю-

---

<sup>1</sup> Голубева А.П. Повышение эффективности Интернет-страхования на основе технологий консалтинга / А.П. Голубева, С.В. Мальцева // Бизнес-информатика. – 2010. – № 1(11). – С. 51.

чительно информационные функции. Страховщики размещают на своих страницах в основном только общую информацию о компании и предлагаемых продуктах страхования, иногда – описание своей деятельности.

Web-сайты российских страховых компаний нельзя назвать полноценными Интернет-представительствами этих компаний в силу нескольких причин. Во-первых, несмотря на то, что в России принят закон об электронной цифровой подписи (ЭЦП), инфраструктура для ее применения остается неразвитой, что ограничивает возможности передачи полиса клиенту посредством Интернет. Страховой полис доставляется страхователю либо почтой, либо курьерской службой, или же сам клиент приезжает в офис компании и забирает его.

Во-вторых, в России, в силу отсутствия соответствующего доверия со стороны обоих контрагентов к безопасности платежных систем, используемых в Интернете, лишь некоторые страховые компании предлагают своим клиентам данный вид расчетов. Чаще используются такие формы оплаты, как перевод денежных средств через банк или передача наличных денег при получении клиентом полиса и осуществлении страховой выплаты.

В силу отмеченных причин продажи полисов с использованием Интернета выполняются в большинстве случаев в виде «Интернет-заявки». На данный момент в России в наибольшей степени соответствуют критериям Интернет-представительства виртуальные офисы таких компаний, как «Группа Ренессанс Страхование» и страховое агентство «РОСНО». Некоторые онлайн-услуги предоставляют сегодня и другие компании, но их перечень является недостаточным, чтобы считать их сайты полноценными Интернет-представительствами.

Страховыми компаниями, предлагающими услуги Интернет-страхования на российском рынке являются: АВИКОС, ВЕСТА, Гефест, Ингосстрах, Класс, РОСНО, Спасские ворота, Страховая группа МАКС и др.

Виртуальный офис российской страховой компании, как правило, включает в себя следующие разделы: подробное ознакомление со страховыми продуктами; словарь, разъясняющий основные понятия страхового бизнеса; новости о деятельности компании; конференции или форумы, позволяющие обсудить в онлайн-режиме ряд насущных вопросов с экспертом, а также общую информацию о компании и, собственно торговую площадку.

Онлайн-покупка полиса осуществляется следующим образом:

1. Выбирается вид страхования и заполняется Web-форма для определения стоимости полиса.
2. Вводится необходимая информация: личные данные клиента и сведения о страховой программе.
3. Выбирается способ оплаты:
  - кредитная карточка через Интернет (система CyberPiat или ASSIST);

– платеж через Сбербанк (в данном случае клиент может распечатать счет, содержащий сумму платежа, и банковские реквизиты компании);

– оплата наличными в офисе компании;

Получение полиса осуществляется либо через курьерскую службу, либо срочным заказным письмом.

При наступлении страхового случая в виртуальном офисе клиент может заполнить заявление о страховом случае с требованием страхового возмещения, распечатать его и, подписав, привезти в обычный офис компании.

В таблице 1 приведена сравнительная характеристика нескольких крупнейших игроков на российском рынке Интернет-страхования.

Таблица 1

Сравнение услуг Интернет-страхования российских компаний

Позиция	Ренессанс	РОСНО	Ингосстрах	Ресо	ПСК	Авиакос
Количество видов страхования	8 (в т.ч. ДМС)	13 (в т.ч. ДМС)	3	4	3	3
Расчет стоимости премии	Для всех	Для всех	Для двух	Страхование ТС	Для всех	Для всех
Подача заявки	Для всех	Для всех	Для всех	Частично	Для всех	Для всех
Оплата через Интернет	CyberPlat, Assist	CyberPlat,	Нет	Нет	Нет	Нет
Доставка полиса курьером	Москва, С.-Петербург	Москва	Нет	Агент компании	Москва, только для тур. страховки	Москва
Доставка полиса почтой	Москва, С.-Петербург	Москва	Нет	Агент компании	Москва, только для тур. страховки	Москва
Извещение о страховом случае через Интернет	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Нет

В настоящее время вышеупомянутые компании предпринимают определенные шаги, направленные на совершенствование системы продаж своих страховых продуктов через сеть Интернет.

Так, в 2010 г. страховая компания «Ренессанс» предложила совершенно инновационную для российского рынка идею – любой зарегистрировавшийся посетитель сайта компании может стать ее онлайн-агентом,

а следовательно, и получать комиссию за привлеченных клиентов. При этом самому агенту что-либо страховать в «Ренессанс» вовсе не обязательно<sup>1</sup>.

Несмотря на объективные преимущества использования сети Интернет в качестве нетрадиционного канала продаж страховых продуктов, некоторые российские страховщики не считают нужным вкладывать средства в создание своих Интернет-представительств и организацию продаж через сеть.

Основанием для такой позиции является наличие факторов, сдерживающих развитие рынка Интернет-страхования в России. К таким факторам можно отнести: отсутствие развитой инфраструктуры ЭЦП, необходимость значительных инвестиций страховых компаний в создание или приобретение систем Интернет-продаж, которые не предполагают быстрого возврата, а также узость Интернет-рынка страховых продуктов из-за низкого благосостояния граждан и невысокой степени распространения Интернета и кредитных карт.

Анализ российского Интернет-страхования свидетельствует об отсутствии серьезной конкуренции на этом сегменте рынка. Причиной тому являются существующие барьеры входа. На сегодняшний день в создании Интернет-продаж можно выделить внутренние и внешние барьеры для входа на данный рынок. Внутренние обусловлены препятствиями внутри компании, внешние не зависят от фирмы (см. таблицу 2).

Анализ барьеров входа на рынок Интернет-страхования показывает, что крупные компании без труда могут выйти на данный рынок, однако считают, что затраты на создание Интернет-страхования будут слишком долго окупаться. Дальнейшее накопление опыта в области Интернет-страхования значительно упростит доступ на рынок страхования любой компании.

Изучив факторы, сдерживающие развитие российского электронного страхового бизнеса, попробуем ответить на вопрос, а есть ли у Интернет-страхования перспективы в России и каковы они.

Очевидно, что прямое страхование через Интернет во многом зависит от развития самой сети Интернет. В этой связи следует отметить, что в России за последние несколько лет наблюдается рост числа активных пользователей Интернета. Сегодня в России 40 млн. пользователей Интернета, и их число ежегодно растет гигантскими темпами. Интернет меняет и потребительское поведение людей, которые все более активно начинают использовать онлайн-сервисы для решения своих бытовых вопросов. Анализируя влияние данного фактора, важно представлять, что приблизительно 45% пользователей Интернета – это обеспеченные люди, следовательно

---

<sup>1</sup> Портал страховой компании «Ренессанс Страхование». [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.renins.com>.

но, они являются потенциальными клиентами для страховых компаний. Используя Интернет, страховщики могут проникать на рынок, минуя длительный и дорогостоящий процесс создания традиционных каналов продаж.

Таблица 2

Барьеры входа на рынок Интернет-страхования

<b>Внутренние</b>	<b>Внешние</b>
Краткосрочная стратегия компании, без инициативы инновационного развития	Недостаток опыта покупок через Интернет у населения
Большие первоначальные затраты на приобретение и настройку системы	Высокая стоимость пользования Интернетом в регионах
Малое распространение подобных систем потребует дорогостоящего обучения персонала	Несовершенство законодательной базы
Отсутствие необходимой инфраструктуры внутри компании	Отсутствие квалифицированных кадров на рынке труда, способных создать систему Интернет-страхования компании
Сопrotивление инновациям региональных подразделений	
Сложности при проектировании и создании качественного программного продукта	

Важной предпосылкой роста российского рынка Интернет-страхования является также активный процесс совершенствования платежных систем и безопасности передачи данных.

Далее, ранее отмечалось, что серьезным ограничителем, лимитирующим объем продаж страховых полисов через Интернет, является сегодня несовершенная законодательная база. В первую очередь это касается проблемы электронной цифровой подписи. В настоящее время в России действует весьма несовершенный закон «Об электронной цифровой подписи», принятый еще в 2002 г. Указанный закон фактически закрывает доступ физических лиц к ЭЦП. Между тем Интернет-страхование ориентировано в большей степени именно на рынок физических лиц.

Важным прорывом в этом направлении должна стать новая концепция закона, получившая название «Об электронной подписи» (от 06.04.2011 г.). Федеральный закон РФ № 63-ФЗ «Об электронной подписи» вступает в силу с 1 июля 2012 г.

Новый закон должен устранить многие недостатки ныне действующего закона. В частности, в нем наконец-то уравнивается в правах «живая подпись» на документе с ее электронной версией. Правда, имеется в виду только максимально защищенная, так называемая «квалифицированная подпись». Помимо нее будут доступны «простая» и «неквалифицированная» подписи. Причем для этих видов подписей удостоверяющим центрам даже не потребуются аккредитации, которая необходима в случае использования «квалифицированной подписи».

Помимо этого в законе есть очень интересные и полезные оговорки. Так, в случае признания на территории России иностранных цифровых подписей их также можно будет использовать в работе с зарубежными партнерами. А это означает, что мы сможем получить возможность страховаться через Интернет у иностранных компаний.

Итак, введение возможности электронной подписи клиента при заключении договоров страхования должно существенно расширить возможности онлайн-страхования, вывести Интернет-страховщиков на новый уровень прибыльности и значимости.

К сожалению, вступление в силу закона об ЭЦП не исчерпает всех проблем российского электронного страхового бизнеса, связанных с действующим правовым механизмом. Нормативно-правовая база в ее нынешнем виде существенно отстает от европейских стандартов. Так, в европейских странах полис, приобретенный по Интернету, можно самостоятельно распечатать на принтере. У нас, согласно Гражданскому кодексу, договор страхования должен быть заключен только в письменной форме. А закон об ОСАГО предписывает страховщикам вручать полис лично, да и сам бланк полиса является документом строгой отчетности. Так что без посредников не обойтись. Между тем затраты на курьерскую доставку, по некоторым оценкам, составляют в расходах прямых страховщиков порядка 10–15%. В этой связи либерализация законодательства в части регулирования страхового бизнеса приобретает сегодня особую актуальность.

Определяя возможности и перспективы российских Интернет-страховщиков, не стоит забывать о наличии довольно большого количества предприятий и организаций, занимающихся электронной коммерцией (банки, электронные биржи и магазины, информационные агентства и т.д.), деятельность которых подвержена рискам, имеющим свою специфическую природу, непосредственно связанную с информацией и Интернетом. В этой связи весьма перспективным направлением для Интернет-страховщиков, на наш взгляд, является страхование рисков, связанных с использованием Интернет-технологий, страхование вычислительных сетей, страхование от атак хакеров и т.д. В настоящее время эта важная часть работы страховщика в Интернете практически выпала из поля зрения российских страховых компаний.



Наконец, нельзя не сказать еще об одном весомом факторе, сдерживающем развитие российского электронного страхового бизнеса. Речь идет о необходимости значительных инвестиций (на маркетинг, рекламу, создание программного обеспечения и т.д.) и работе «в минус» на протяжении первых лет, пока компания не достигнет необходимого размера, знания брэнда и стабильного страхового портфеля. В этой связи хотелось бы обратиться к опыту американских страховых компаний, предпочитающих предлагать свои услуги не через собственные сайты, а через Интернет-брокеров. На наш взгляд, использование этого опыта позволило бы российским страховщикам существенно сократить свои расходы по распространению продажи страховых полисов через Интернет.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что, хотя сегодня доля продаж страховых полисов через Интернет в России невелика (всего лишь 3%), отмеченные доводы, как нам представляется, красноречиво свидетельствуют о том, что Интернет-страхование в России является одним из приоритетных направлений развития страхового бизнеса в ближайшем будущем. Это подтверждают и данные социологического центра КОМ-КОН, согласно которым уже к 2015 г. в России прогнозируется увеличение числа продаж страховых полисов через Интернет до 20%<sup>1</sup>, а эти цифры сопоставимы с аналогичным показателем в США.

XXI век – век информационных технологий. В сфере страхования Россия вступила в него, используя «технологии будущего» – уникальный вид услуг – страхование в сети Интернет. И главной задачей на будущее можно считать максимальное развитие имеющегося потенциала и создание крупнейших и известнейших не только в России, но и во всем мире страховых Интернет-брендов.

*И.П. Кулагина*

### **Прожиточный минимум как инструмент социальной стандартизации**

Современный период экономического развития России связывается с ростом стабильности, выводом экономики из кризиса, прекращением социально-экономического спада и достижением положительных темпов развития экономики. Для стабилизации и развития социально-трудовых отношений необходимо совершенствование подходов к решению проблем уровня и качества жизни населения, совершенствование социальной политики государства, направленной на создание условий, обеспечивающих

---

<sup>1</sup> Голубева А.П. Повышение эффективности Интернет-страхования на основе технологий консалтинга / А.П. Голубева, С.В. Мальцева // Бизнес-информатика. – 2010. – № 1(11). – С. 51.

достойную жизнь и свободное развитие человека. Социальные стандарты являются ориентирами при выработке социально-экономической политики государства. Разработка государственных минимальных социальных стандартов осуществляется по двум основным направлениям. Первое из них связано с обоснованием норм прямого воздействия, регулирующих прежде всего сферу денежных доходов граждан и обеспечивающих гарантии минимума благ и услуг, приобретаемых на платной основе. Второе направление охватывает сферу бесплатного предоставления минимума социально значимых услуг. По первому направлению разработки государственных минимальных социальных стандартов в основу стандартизации должен быть положен прожиточный минимум по основным социально-демографическим группам населения.

Прожиточный минимум выполняет свои прямые функции – влиять на социальную политику государства, другими словами, служить инструментом при определении уровня жизни, заработных плат, пенсий, персональных вычетов из подоходного налога, права на социальную помощь и многое другое.

Уже более 20 лет государство не может определиться с ответом на вопрос о приемлемом прожиточном минимуме населения.

Загадка первая: как можно прожить на объявляемый ежеквартально уровень прожиточного минимума? Верить официальным цифрам люди давно перестали. Каждый день они сталкиваются с повышением цен и тарифов, негодуют: «Как они там считают! По каким ценам?»

Загадка вторая: зачем его считать, когда реальные доходы, к примеру, пенсионеров все равно не дотягивают до декларируемых величин, а заработная плата самых обеспеченных категорий населения во много раз их превышает?

Загадка третья. Во сколько все-таки обходится жизнь по минимуму? На что ориентироваться семье при расчете потребительского бюджета или работодателю при повышении заработных плат: на индекс потребительских цен, курсовую разницу или же на показатель прожиточного минимума?

Прожиточный минимум – это стоимостная оценка потребительской корзины, включающая в себя минимальные наборы продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности человека и сохранения его здоровья, а также обязательные налоги и сборы. Именно такое определение дано в федеральном законе № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», вступившем в силу 24 октября 1997 г. и являющимся основным документом, регламентирующим величину прожиточного минимума. Величина прожиточного минимума ежеквартально устанавливается Правительством Российской Федерации в целом по РФ, а в субъектах РФ потребительская корзина устанавливается законодательными (представительными) органами субъек-

ектов РФ. Решение об определении конкретного прожиточного минимума принимаются местными властями децентрализованно.

Таблица 1

Продукты питания (объем потребления в среднем на 1 трудоспособного человека в Алтайском крае в год)

Наименование продукта	Ед. изм.	2001 г.	2006 г.	Отклонение
Хлебные продукты (хлеб и макаронные изделия в пересчете на муку; мука, крупы, бобовые)	кг	150,8	137,0	-13,8
Картофель	кг	123,1	100	-23,1
Овощи и бахчевые	кг	87,0	97	+10
Фрукты свежие	кг	16,7	23	+6,3
Сахар и кондитерские изделия в пересчете на сахар	кг	20,3	22,2	+1,9
Мясопродукты	кг	31,6	39,7	+8,1
Рыбопродукты	кг	14,3	17,5	+3,2
Молоко и молокопродукты в пересчете на молоко	кг	187,4	187	-0,4
Яйца	штук	165	200	+35
Масло растительное, маргарин и другие жиры	кг	13,1	15,0	+1,9
Прочие продукты (соль, чай, специи)	кг	4,9	4,88	-0,12

С 2006 г. и по настоящий момент размер прожиточного минимума рассчитывается на основании потребительской корзины, которая была установлена федеральным законом «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ. До этого размер прожиточного минимума определялся на основании потребительской корзины, установленной федеральным законом «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» от 20 ноября 1999 г. № 201-ФЗ. В результате пересмотра состава потребительской корзины величина прожиточного минимума в целом по РФ возросла на 7%. При этом для пенсионеров она увеличилась на 13%, для трудоспособного населения и детей – на 5%. Следует отметить следующий момент: состав потребительской корзины – величина не постоянная, и пересматривается не реже одного раза в пять лет для всех основных социально-демографических групп населения в целом по России, при этом также уточняется методика определения. Так, например, согласно нынешней методике, размер прожиточного минимума на 15% больше, чем рассчитанный по методике 1992 г.

В Алтайском крае прожиточный минимум рассчитывается на основе потребительской корзины, установленной законом «О потребительской корзине в Алтайском крае» от 4 июля 2006 г. № 55-ЗС. До этого размер прожиточного минимума определялся на основании потребительской корзины, установленной краевым законом «О потребительской корзине в Алтайском крае» от 7 июня 2001 г. № 30-ЗС. Потребительская корзина состоит из продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг. В таблице 1 приведены продукты питания на 1 трудоспособного человека в 2001 и 2006 гг. Сравнительный анализ продовольственных корзин показал, что в целом наблюдается положительная динамика по большинству продуктов. Однако в целом продовольственная корзина 2006 г. в Алтайском крае стала легче на 6,02 кг (без учета такого продукта как яйца, измеряемого в штуках). Несмотря на то, что нормы потребления на продукты питания увеличились (кроме хлебных продуктов (-13,8 кг), картофеля (-23,1 кг), молока и молокопродуктов (-0,4 кг), они продолжают оставаться на элементарном уровне, позволяющем только поддерживать работоспособность и здоровье людей. О низком уровне норм потребления продуктов питания можно судить, сравнив их с нормами, например, минимального потребительского бюджета трудоспособного человека в 1989 г. Так, в продовольственную корзину были включены продукты питания в следующих объемах: хлебные продукты – 225,2 кг, картофель – 146 кг, овощи и бахчевые – 129 кг, фрукты свежие – 40,3 кг, сахар и кондитерские изделия – 39,1 кг, мясопродукты – 55,1 кг, рыбопродукты – 24,5 кг, молоко и молокопродукты – 209 кг, яйца – 183 шт., масло растительное, маргарин – 14,6 кг. Кроме того, произошло сокращение продуктов-представителей, по которым отслеживаются цены, с 75 в 1989 г. до 35 в 2006 г. Не лучше ситуация и с другими составляющими потребительской корзины – непродовольственными товарами и услугами. Так, в непродовольственную корзину не включены расходы на мебель, так как предполагается, что низко доходные семьи используют имеющиеся запасы, не обновляя их, и при необходимости производят ремонт самостоятельно. В корзину услуг хоть и включены услуги культуры, но они составляют всего 5% от общей величины расходов.

Минимальный потребительский бюджет характеризует структуру потребления и уровень удовлетворения потребностей, которые общество на данном этапе считает минимально допустимыми. Он является расчетной величиной и существенно зависит от методологии счета. Еще в 1989 г. отмечалось, что ныне действующая методология привязана к фактическому уровню жизни беднейших семей в нашей стране, который можно охарактеризовать не как малообеспеченность, а как нищету. Такой подход ориентирует минимальный потребительский бюджет на удовлетворение физиологических потребностей на крайне низком уровне, не оставляя возможностей для развития личности. Это четко прослеживается на примере расчета минимального потребительского бюджета 1989 г. Обещанная Со-

юзным правительством методика привязки минимальных уровней доходов (заработной платы, пенсий, стипендий и т.д.) к традиционно рассчитанной величине прожиточного минимума закрепит и на будущее нищету и ее расширенное воспроизводство.

Проведенный сопоставительный анализ, таким образом, подтвердил эту установку 1989 г., о чем свидетельствует чрезвычайно низкий уровень жизни, заложенный в расчет прожиточного минимума.

Характер рабочей силы, необходимый для обеспечения поступательного развития общества, рабочей силы, ориентированной на постоянное совершенствование, требует принципиально иного подхода к определению ее стоимости. Речь идет не только о величине минимального потребительского бюджета, но и о качественно иной его структуре, ориентации на развитие не только физиологических, но и духовных потребностей человека. Это переход к другой системе оценок. Эволюционно в нашей стране он не осуществим, необходима кардинальная реформа отношений распределения, утверждение новых принципов формирования доходов. Механизмом реализации должна быть соответствующая государственная политика доходов.

Назрела необходимость в пересмотре состава потребительской корзины, так как за последние годы многое изменилось. Образование и здравоохранение во многом стали платным, услуги ЖКХ становятся платными на все 100%. Человек должен платить за образование, за лечение, за жилье, за повышение своего культурного уровня. Нынешняя методика расчета прожиточного минимума предусматривает только чисто физическое выживание. Поэтому нужно менять саму методику. В частности, можно предложить переход к определению прожиточного минимума на основе медианного дохода, как это принято в большинстве стран европейского сообщества. В состав минимального потребительского бюджета включаются товары и услуги, которые приобретаются, по крайней мере, половиной населения.

**Справочно.** В потребительскую корзину Великобритании входят расходы на общественное питание, организацию отдыха (развлечения, аудиовизуальное оборудование (MP3-плеер и др.), путешествия и содержание автомобиля. Впервые внесены в корзину DVD-плееры, системы спутниковой навигации, цифровые радиоприемники, загрузка рингтонов на мобильник и цифровая печать.

В потребительскую корзину Франции входят расходы на посещение парикмахерской, покупка лаков для волос, гелей для душа и многочисленных косметических средств, без которых нормальная жизнь даже малообеспеченного гражданина не представляется возможной. Предусмотрены средства на приглашение няни, аппараты для исправления зубов, аренду автомобиля, такси, использование мобильного телефона, а также еду для кошек и собак.

Назрела необходимость пересмотра состава потребительской корзины и включение в нее расходов на общественное питание, на образование, на мобильную связь и др. и доведение объемов потребления товаров и услуг с элементарного до рационального уровня.

Минимальный потребительский бюджет должен выполнять функцию социальной защиты и поддержания на определенном уровне доходов малообеспеченных групп населения. Он должен использоваться и для непосредственной оценки уровня жизни населения. Одним из показателей уровня жизни населения является уровень бедности. Анализ численности населения Алтайского края с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума показал, что в 2005 г. их численность насчитывала 651,7 тыс. чел. (25,4% от общей численности населения), а в 2009 г. – 631,9 тыс. чел. (25,3% от общей численности населения), т.е. снизилась всего на 20,2 тыс. чел. или на 0,1 процента.

**Справочно.** В странах Евросоюза минимальную заработную плату получают не более 9–10% трудящихся. Но при этом граждане с наименьшими доходами охвачены разными программами социальной поддержки, поэтому бедных в Европе лишь 1–2%.

В соответствии с социальными стандартами Европейского сообщества на 10 самых богатых граждан приходится 1 бедный.

Уровень бедности в США составляет примерно 700 долларов в месяц (21630 руб.). Прожиточный минимум в США установлен не ниже 125% официального уровня бедности или 875 долларов в месяц (26–27 тыс. руб.)

Таким образом, определяя черту бедности, западные страны решают скорее не проблему минимальных норм потребления, а проблему регулирования социального неравенства.

От размера прожиточного минимума зависят и минимальные государственные социальные стандарты такие, как минимальный размер заработной платы, минимальные пенсии, стипендии и пособия, пороговый уровень оказания социальной помощи и поддержки.

Согласно статье 25 «Всеобщей декларации прав человека», минимальная заработная плата определяется по формуле:

$$Z_m = P_m * K_{\text{ижд}}$$

где  $P_m$  – прожиточный минимум, руб./мес.

$K_{\text{ижд}}$  – коэффициент, учитывающий долю иждивенцев в семье работника.

В России  $K_{\text{ижд}} = 1,2$ , по странам СНГ – 1,55.

Таким образом, минимальный размер заработной платы должен быть больше прожиточного минимума на коэффициент, учитывающий долю иждивенцев в семье работника. На основе прожиточного минимума, по существу, должны устанавливаться минимальные размеры оплаты труда. Однако в настоящее время установленные минимальные размеры оплаты труда не соответствуют величине прожиточного минимума. Рассчитанная ди-

намика и соотношение уровня минимальной заработной платы и прожиточного минимума трудоспособного населения Алтайского края за 2001–2010 гг. свидетельствует о том, что минимальная заработная только в 1 квартале 2009 г. составила 82,6% от величины прожиточного минимума. В остальные годы она составляла от 16,4% до 40% до 1 сентября 2007 г., когда размер минимальной оплаты труда был увеличен с 1100руб. до 2300руб. в месяц (более чем, в 2 раза). В 4 квартале 2010 г. ее удельный вес снизился опять до 68,4%.

Таблица 2

Динамика и соотношение уровня минимальной заработной платы и минимального потребительского бюджета трудоспособного населения Алтайского края

Календарный период	Величина прожиточного минимума трудоспособного населения, руб.	МРОТ, установленный Правительством РФ, руб.	МРОТ в Алтайском крае (с учетом районного коэффициента), руб.	Доля МРОТ в прожиточном минимуме, %
1	2	3	4	5
2001 год				
I квартал	1058	200	230	21,7
II квартал	1404	200	230	16,4
III квартал	1404	300	345	24,6
IV квартал	1450	300	345	23,8
2002 год				
I квартал	1522	300	345	22,7
II квартал	1579	450	518	32,8
III квартал	1579	450	518	32,8
IV квартал	1649	450	518	31,4
2003 год				
I квартал	1771	450	518	29,2
II квартал	1926	450	518	26,9
III квартал	1956	600	690	35,3
IV квартал	1994	600	690	34,6
2004 год				
I квартал	2098	600	690	32,9
II квартал	2153	600	690	32,1
III квартал	2201	600	690	31,4
IV квартал	2310	600	690	29,9

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5
2005 год				
I квартал	2480	720	828	33,4
II квартал	2521	720	828	32,8
III квартал	2575	800	920	35,7
IV квартал	2617	800	920	35,2
2006 год				
I квартал	2698	800	920	34,1
II квартал	2735	1100	1265	46,3
III квартал	3155	1100	1265	40,1
IV квартал	3262	1100	1265	38,8
2007 год				
I квартал	3358	1100	1265	37,7
II квартал	3493	1100	1265	36,2
III квартал	3604	2300	2645	73,4
IV квартал	3791	2300	2645	69,8
2008 год				
I квартал	4151	2300	2645	63,72
II квартал	4486	2300	2645	59,0
III квартал	4634	2300	2645	57,1
IV квартал	4851	2300	2645	54,5
2009 год				
I квартал	5240	4330	4330	82,6
II квартал	5358	4330	4980	80,1
III квартал	5443	4330	4980	79,5
IV квартал	5503	4330	4980	78,7
2010 год				
I квартал	5698	4330	4980	76,0
II квартал	5837	4330	4980	74,2
III квартал	5979	4330	4330	72,4
IV квартал	6330	4330	4330	68,4

Вместе с этим, изменилось и само понимание минимального размера оплаты труда. В соответствии с изменениями, внесенными в Трудовой кодекс в 2006 г., в МРОТ входят все надбавки, доплаты и премии. В минимальную же заработную плату должны входить только оплата работы в пределах установленной Правительством РФ нормы времени, без учета различных доплат. Размер минимальной заработной платы должен быть



равным размеру тарифной ставки 1 разряда (оклада). В минимальную заработную плату не должны входить оплата за сверхурочные работы, за работу в ночное время, за работу с вредными, опасными и иными особыми условиями труда. И тем более – выплаты социального характера и иные выплаты, не относящиеся к оплате труда, такие как материальная помощь, оплата стоимости питания, проезда, обучения, коммунальных услуг, отдыха и др. В настоящее время некоторые работодатели включают в минимальную заработную плату все, что могут включить.

С 1 сентября 2007 г. субъектам РФ предоставлено право устанавливать в региональном соглашении свой размер минимальной заработной платы. Сегодня в каждом регионе под минимальной заработной платой подразумевается что угодно, она стала совершенно неопределенной величиной. Вот почему предлагается рассчитывать минимальную заработную плату не от прожиточного минимума, а от уровня средней заработной платы в регионе. Это мировая практика. Так, по заключению Международной комиссии, созданной по инициативе ЕС в 1989 г., «справедливой считается минимальная заработная плата, достигающая 68% национальной средней заработной платы». По нашим расчетам, МРОТ уже сейчас в Алтайском крае должен составить не менее 6–7 тысяч в месяц.

**Справочно.** В странах Евросоюза минимальный уровень заработной платы всегда превышает прожиточный минимум. Например, во Франции – на 59%, в Великобритании – на 53%, в Нидерландах он почти в 2 раза выше.

Таким образом, ситуация, сложившаяся в социальной сфере России характеризуется рядом негативных тенденций. Формирование системы государственных минимальных социальных стандартов на должном количественном и качественном уровнях с учетом мирового опыта будет служить нормативной базой обеспечения конституционных прав граждан.

***Е.В. Вологдин***

## **Человеческий капитал как основа развития общества**

Человек, его возможности в XXI в. становятся как главной целью, так и основным средством развития, высшим экономическим и общественным приоритетом. Главное изменение в начале XXI в. – это стремительно возросшая роль человеческого капитала как совокупности материальных, интеллектуальных и духовных возможностей человека. При оценке национального богатства страны он стал играть не просто значительную, но ведущую роль. Так, среди основных составляющих национального богатства развитых стран – человеческого потенциала, природного капитала и производственного капитала – человеческий потенциал (интеллектуальный, культурный и духовный), по ряду оценок, превышает 75%.

В России же этот потенциал не достигает 50%, а по некоторым оценкам – и 25%! В основе такой чудовищной диспропорции лежит недоступность для большинства граждан достижений мировой и российской культуры, науки и образования, т.е. исключение из перечня возможностей развития человеческого потенциала целых областей достижений.

Эта очевидно обозначенная тенденция в мировом развитии требует не просто осмысления и глубокого анализа, но и радикальных – политико-идеологических – решений. Уж очень масштабный и устойчивый характер она приобрела в первой четверти XXI в. Безусловно, что именно за счет прироста человеческого капитала в его различных формах обеспечивается основной прирост ВВП развитых стран. Доля же экстенсивных факторов постоянно и стремительно снижается, приближаясь к нулю. Таким образом, основной резерв и локомотив экономического развития сосредоточен именно в человеке, развитии его способностей, их более полной реализации.

Именно человек, а не государство, общество или духовная субстанция стал главной политической категорией, к которой апеллируют все политические силы. Более того, человек как экономическая ценность (особенно если он обладает высоким уровнем профессиональной подготовки) стал самостоятельной политической и экономической ценностью в развитых странах.

И здесь не избежать политических решений, выбора политической и социальной модели развития. Современное российское общество расколото на две неравные социальные группы. Первая социальная группа, представляющая абсолютное меньшинство нации, ответственна за созданную систему, когда национальное богатство распределяется в пользу этой группы и утекает за рубеж. Экспорт российского капитала, составившего в 2010 г. не менее 40 млрд. долларов США, целевым образом предназначен для Швейцарии (более 50%), Кипра и оффшоров. Только сотня российских миллиардеров ежегодно получает доход порядка 37,5 млрд. долларов, который не в полной мере попадает в доходную часть бюджета. По оценке депутата РФ О. Дмитриевой, только этой суммы было бы достаточно, чтобы повысить доходы всех бюджетников, она превышает расходы федерального бюджета на образование<sup>1</sup>.

За период 1994–2010 гг. сальдированный ввоз капитала был только в самые благополучные годы (2006 и 2007 гг.), с точки зрения макроэкономической конъюнктуры, когда чистый приток капитала составил астрономическую сумму для РФ в размере 123,1 млрд. долларов; в другие годы наблюдался только вывоз капитала, который в сумме составил 267,6

---

<sup>1</sup> Дмитриева О. Богатство миллиардеров за счет бедности населения // «Viperson», 11 марта 2011 г. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.viperson.ru>.

млрд. долларов<sup>1</sup>. Из этого следует, что экономика России является нетто-экспортером капитала. Такая позиция характерна для стран с развитой финансовой и экономической системой, в которых переизбыток капитала формирует часть экономики за пределами национальных границ (США, Англия), и для наименее развитых стран, в которых политико-экономические условия заставляют бежать капитал из страны при первой же возможности, а также для сырьевых экономик, зависящих от зарубежных инвесторов. В условиях хронического недофинансирования экономики РФ такая позиция губительна и отражает зависимость от внешних факторов, при этом правительство не принимает мер для предотвращения практики оффшорных схем ведения бизнеса.

Вторая социальная группа, составляющая более 50% населения, – это граждане, живущие бедно. И это, как принято, объяснять, – следствие низкой производительности труда. Однако доля оплаты труда наемных работников в ВВП за 2010 г. составила 50,2 %, т.е. сумму чуть большую 22 трлн. руб., при этом доля заработной платы в США, ЕС и Японии в разные годы колеблется от 69 до 76%. Тем не менее требуется отметить, что в расчетах Росстата не учитывается тот факт, что огромная доля зарплаты выплачивается, как говорят, в «конверте» и не фиксируется регулирующими органами. В любом случае доля оплаты труда в ВВП в России значительно отстает от развитых стран, хотя производительность труда в РФ действительно ниже, чем в развитых и развивающихся странах, особенно в перерабатывающих отраслях. Это ситуация толкает некоторые слои населения на выступления (политическая нестабильность и незаконная деятельность граждан в большей мере подрывают национальный человеческий капитал – НЧК), которые порождают современный терроризм, бандитизм и неизбежно станут причиной внутривнутриполитической нестабильности. Главнейшей задачей для создания условий быстрого роста НЧК является решение о повышении жизненного уровня граждан. Это в свою очередь приведет к росту производительности труда и расширению внутреннего спроса. Как справедливо замечает И.Б. Полюбина, «принципиальный вопрос – это переход от нынешнего уровня прожиточного минимума к его достойному уровню. Достойный уровень прожиточного минимума предполагает учёт в составе потребительской корзины не только набор продуктов питания и товаров первой необходимости, но и затраты на образование, медицинское обслуживание, оплату коммунальных услуг и транспорта. Достижение этого минимума станет условием для перехода к рыночным механиз-

---

<sup>1</sup> URL:[http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit\\_statistics/capital.htm](http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/capital.htm)

мам в социальной сфере. Но сегодня говорить о достойном уровне прожиточного минимума не приходится»<sup>1</sup>.

Таблица 1

Величина прожиточного минимума в целом по РФ в расчете на душу населения, руб. в месяц

	все население	в том числе		
		трудоспособное	пенсионеры	дети
		1 квартал 2009г.		
прожиточный минимум	5497	4044	4857	5083
		2 квартал 2009г.		
прожиточный минимум	5607	4129	4963	5187
		3 квартал 2009г.		
прожиточный минимум	5620	4134	4978	5198
		4 квартал 2009г.		
прожиточный минимум	5562	4091	4922	5144
		1 квартал 2010г.		
прожиточный минимум	5956	4395	5312	5518
		2 квартал 2010г.		
прожиточный минимум	6070	4475	5423	5625
		3 квартал 2010г.		
прожиточный минимум	6159	4532	5510	5707
		4 квартал 2010г.		
прожиточный минимум	5902	6367	4683	5709
		1 квартал 2011г.		
прожиточный минимум	6473	6986	5122	6265
		2 квартал 2011г.		
прожиточный минимум	6505	7023	5141	6294

Данные свидетельствуют о том, что прожиточный минимум в России крайне низкий (в условиях РФ, где проживание в силу географических и инфраструктурных факторов требует значительных затрат). Но, несмотря на такой крайне низкий уровень прожиточного минимума в стране, в 2009 г. 18,5 млн. чел. или 13,2%, в 2010 г. 18,1 млн. человек, или 12,8% от общей численности населения, имели доход ниже этого уровня. Эта

<sup>1</sup> Полюбина И.Б. Бедность как феномен: причины, стратегия преодоления / «Viperson», 11 марта 2011 г. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.viperson.ru>.

цифра за период 2007–2010 гг. тревожно стабильна и равна приблизительно 13% от численности населения. При этом следует иметь в виду четыре обстоятельства:

- растущая инфляция постоянно «поднимает» планку бедности;
- рост выплат из государственного бюджета может решить только проблему бедности для пенсионеров. И то лишь при условии повышения минимальных пенсий до уровня, превышающего официально установленный прожиточный минимум;
- большинство российских бедняков – это работники неэффективных предприятий, которые в условиях наступившего кризиса рано или поздно закроются (проблемы безработицы);
- типичными ареалами бедности в России являются малые города. Особую остроту этому обстоятельству придает тот факт, что в них проживает четверть населения страны. Работнику в таком городе сложно найти даже основное место работы, не говоря уже о подработке. Снабжение семей продуктами питания затруднено в силу отсутствия крупных приусадебных участков, а имеющиеся земельные участки нередко расположены далеко от места проживания.

Социальный потенциал – не только важнейшая часть национального человеческого потенциала, но и ключевое условие его реализации, т.е. превращения в капитал. Дело не только в экономической эффективности, как считает ряд экономистов, но и прежде всего в общественной пользе.

Самым слабым местом российской экономики, как известно, является её невосприимчивость к инновациям. Согласно официальных данных, менее 20% передовых технологий внедряются в течение одного года. Большинство же (более 50%) – в течение четырех и более лет. В целом же в зависимости от отрасли новые технологии и инновации составляют от 4 до 10% в год<sup>1</sup>. Причем, в 2008–2010 гг. прослеживалась тенденция к снижению этого показателя, несмотря ни на политические декларации, ни на рост инвестиций в этот же период. Большая часть передовых технологий (2009 г.) используется более 4–6 лет, что в условиях ускорения научно-технического прогресса недопустимо.

Другим показателем, характеризующим инновационность развития экономики, является экспорт–импорт технологий. РФ в 2009 г. экспортировала технологий всего лишь на 3 млрд. долларов, при этом получила отчислений на сумму в 619 млн. долларов, а импортировала на сумму в 3,2 млрд. долларов, отчислив почти 1,5 млрд. долларов. Такие скромные показатели не могут обеспечить модернизации экономики РФ даже в долгосрочном периоде. Хорошим примером может служить Япония, которая за годы послевоенного развития тратила на приобретение патентов и технологий в среднем 18 млрд. долларов и только через 15–20 лет переориен-

---

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник 2010. – М., 2010. – С. 574.

тировала свою экономику на экспорт наукоемкой продукции, и на сегодня является лидером в патентовании изобретений в мире, следом за которой идут США и, что примечательно, Китай (в последние годы совершил рывок на международном рынке технологий, как в качестве импортера, так и экспортера). Также за 2007–2009 гг. обозначился отчетливо процесс стагнации роста численности исследователей, который сегодня является важнейшим показателем инновационной экономики.

Другой важнейший показатель – уровень образования – также за эти годы показал отрицательные результаты. Численность студентов на 10 000 граждан сократилась за годы заявленной модернизации со 181 человека в 2004 г. до 151 человека в 2010 году, число дошкольных учреждений – с 47,2 тыс. до 45,3 тыс. соответственно, а число общеобразовательных – с 63,2 тыс. до 51,7 тыс.

Главной проблемой развития человеческого капитала России – это демография, что и отмечают самые «продвинутое» западные специалисты. Так, например, выступая в МГИМО (У) 22 февраля 2011 г. Э. Луттвак заявил: «...конечная стратегия национального государства заключается сегодня в приращении населения – чем больше рождается детей, тем сильнее государство». Конечно, эти идеи не новы, еще в XVII в. английский экономист Чайлд утверждал, что «любая тенденция к сокращению населения страны – это тенденция к ее обеднению» и что «большинство стран цивилизованной части мира более или менее богаты или бедны в зависимости от недостаточности или обилия у них населения, а не от скудности или плодородия их земли»<sup>1</sup>.

Из этого следует, что «скачок» не возможен без роста численности и качества населения. Страна, которая в 20-летней перспективе может столкнуться с тем, что на одного работающего будет приходиться один пенсионер, с концентрацией населения только в европейской ее части и вымиранием обширных территорий за Уралом, маргинализацией и деградацией населения, не будет способна отстаивать свои национальные интересы. И вопрос о «большом скачке» в XXI в. переходит в плоскость национальной безопасности, когда экономика определяет политику, при этом фундаментом и основой экономического развития являются национальная политика в интересах российского общества и человеческих ресурсов.

Развивая идеи ускорения развития, требуется определить то, на что мы будем опираться в достижении такого рывка, т.е. определить «точки роста». Принимая во внимание все условия и состояние мировой экономики, требуется сконцентрироваться на внутреннем развитии и освоении обширных территорий РФ. Требуется своеобразный «план Маршала» и «Новый курс» для восстановления и Ренессанса российской экономики и чело-

---

<sup>1</sup> Маршалл А. Основы экономической науки. – М., 2008. – С. 211–212.

веческого потенциала со времен Советского Союза. Этими точками могут стать масштабные проекты по строительству инфраструктурных объектов, включая: строительство Панроссийской автомагистрали с запада на восток; строительство аэрохабов, сравнимых, например, с Дубайским аэропортом; строительство морского порта на примере Сингапура и Шанхая; развитие сетей передачи данных; огромные вложения в образование и науку (на уровне от 5–10% от ВВП), освоение Дальнего Востока, где должно жить в перспективе не менее 20–30 млн. человек (сейчас около 6 млн.).

В качестве ресурса развития НЧП является наиболее перспективным ресурсом, способным обеспечить максимально высокие темпы развития и роста. В том числе и ВВП – странового и душевого. Ведь развитие населения – физическое, умственное, нравственное – служит основой производительности, от которой зависит создание материального богатства; в свою очередь главное значение материального богатства, если оно разумно используется, заключается в том, что оно увеличивает здоровье и силу рода человеческого.

Развитие национальных, социальных и других институтов оказывает сильнейшее положительное влияние на потенциал личности (например, университет, научная школа, спортивная секция, музей и пр.). Особое значение имеет создание национальной инновационной системы (НИС), которая обеспечивает быстрое внедрение полученных результатов научных исследований и инноваций в экономику и общественную жизнь. Опыт ряда стран (США, Финляндии, Израиля, Тайваня и др.) показывает, что создание НИС является главным условием для разработки и внедрения инноваций. НИС является, кроме того, и основным механизмом роста экономики страны.

Общественные, политические, корпоративные, профсоюзные, духовные, научные, образовательные и др. институты, через которые реализуется человеческий потенциал, имеют огромную ценность. Уничтожение, деформация, снижение их роли имеют негативные последствия для нации и общества. Так, распад Союза писателей или Союза художников, ослабление РАН, академии образования и др. институтов, реализующих социальный капитал, Союза кинематографистов наносит большой ущерб национальному человеческому капиталу, и в конечном итоге несет материальный ущерб всему национальному богатству страны.

Особое значение для развития человека в эпоху глобализации имеет развитие институтов социального потенциала в области духовности, нравственности, культуры. Многие современные проблемы, например международный терроризм, являются следствием идеологической и религиозной борьбы, усиление которой произошло в последние десятилетия. Именно институты в таких областях, как наука и техника, образование и новые технологии, которые должны сознательно формировать креативные соци-

альные группы населения, являются инструментом, позволяющим сознательно создавать творческую среду в обществе.

За 1990–2010 гг. в России наблюдался стремительный процесс развала, реорганизации и создания новых институтов. Эта часть российского кризиса изучена крайне мало, но даже сегодня можно признать, что ущерб – в том числе материальный – был нанесен колоссальный. Особенно это заметно на примере таких институтов, как наука и образование. Так, численность научных организаций сократилась более, чем на 10%.

Конечно же, российское общество обладает высочайшими возможностями в развитии человеческого капитала, однако в условиях глобального передела человеческих ресурсов мира, означающего жесткую конкурентную борьбу отдельных государств за преимущественное обладание интеллектуально одаренными и нравственно развитыми людьми – потенциальными носителями нового успеха и процветания, проблема значительной миграции лучших умов за границу без грамотной политики в области развития человека не решится.

*Т.Е. Кузнецова*

### **Система оценки качества компетентности выпускников вузов: проблемы и перспективы**

В современных условиях одна из главных задач, стоящих перед российской экономикой, – это выход из глобального финансово-экономического кризиса. Основные причины кризиса связывают, по мнению различных специалистов, с объективными факторами, оставляя в стороне субъективный или так называемый человеческий фактор. А ведь именно недостаточная компетентность и дальновидность в первую очередь руководителей и менеджеров финансово-экономической системы США, а также западноевропейских и российских экономистов, не позволили им вовремя спрогнозировать приближение кризиса и предложить меры по его предотвращению. В связи с этим современный этап развития общества характеризуется интенсивностью и глубиной информатизации всех его институтов. В последнее время отмечается появление новых технологий, понятий, терминов. Научно-техническая революция, начавшаяся на пороге XX в., кардинально изменила характер и структуру производства, место и функции человека в нем. Основным стержнем развития экономики новой эры провозглашена информация. Использование средств информационных технологий является требованием современности, которое касается всех сфер жизнедеятельности, в том числе и производственных процессов. Одним из ключевых требований, предъявляемых к современному специалисту, является владение как техникой общеофисного назначения (телефон, факс, компьютер, принтер, копировальные аппараты), различными информаци-



онными технологиями (компьютерные базы данных, Internet, e-mail), так и программными средствами специализированного производственного назначения. Только в этом случае человек сможет рационально использовать информационные процессы в производственных масштабах, а также существенно облегчить решение текущих задач, возникающих в работе и жизнедеятельности.

Одной из главных задач, стоящих перед национальными системами высшего образования различных стран, является обеспечение качественного уровня подготовки экономистов и финансовых менеджеров, повышение уровня их компетентности и профессионализма.

В своем выступлении на заседании Государственного совета по вопросам развития образования в России еще в марте 2006 г. В.В. Путин назвал приоритетные задачи в этой сфере: «Во-первых, образование должно быть доступным для наших граждан, а его качество – соответствовать лучшим отечественным и международным образцам. Во-вторых нужны и принципиально новые оценки качества образования, с опорой на критерии, предъявляемые обществом, экономикой, работодателями и рынком труда»<sup>1</sup>. В октябре 2008 г. Министерством образования и науки РФ был разработан проект государственной программы «Образование и инновационная экономика: внедрение современной модели образования в 2009–2012 годы». Для реализации основной цели определено шесть задач, среди которых особый интерес представляют следующие: внедрение в систему базового образования эффективных механизмов, обеспечивающих его соответствие требованиям экономики, основанной на знаниях; внедрение в систему образования эффективных механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг; обеспечение общих подходов к оценке качества всех уровней образования.

Существующая система оценки качества высшего образования определена в законодательных и нормативно-правовых актах. Так, например, в законе РФ «Об образовании» записано, что образовательное учреждение самостоятельно в выборе системы оценок, формы, порядка и периодичности промежуточной аттестации обучающихся. Освоение образовательных программ основного общего, среднего (полного) общего и всех видов профессионального образования завершается обязательной итоговой аттестацией выпускников<sup>2</sup>.

По сложившейся практике качество высшего образования, в частности усвоения студентами знаний, оценивается, главным образом, самими вузами, причем эта процедура подразумевает несколько этапов. Первый этап – проверка степени усвоения знаний путем ежедневных устных или

---

<sup>1</sup> Не ждать перемен, подтолкнуть преобразование // Высшее образование сегодня. – 2006. – № 4.

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании». 8-е изд. – М., 2008.

письменных опросов студентов. Второй этап – проверка степени усвоения студентами знаний на семинарских, практических и лабораторных занятиях. Третий – проведение текущих (семестровых, годовых) аттестаций студентов. Четвертый – проведение государственной итоговой аттестации выпускников после освоения студентами всей программы обучения. Перечисленные методы по своей сути являются внутривузовскими экспертными (педагогическими) методами оценки качества усвоения студентами знаний.

Помимо внутривузовских методов наука и практика наработали и внешние, объективные, или независимые методы соответствующих оценок.

Во-первых, оценить усвоение студентами знаний можно по результатам Всероссийского интернет-экзамена. Концептуальной основой модели оценки уровня подготовки студентов посредством интернет-экзамена является оценка степени усвоения дидактических единиц (ДЕ) дисциплин учебного плана в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС). Подготовка оценивается по каждой дидактической единице каждой дисциплины учебного плана путем сравнения количества правильно выполненных заданий с критериями освоения.

Во-вторых, оценка качества усвоения студентами знаний производится выборочным тестированием студентов при проведении процедуры государственной аккредитации вуза. Оценка качества усвоения студентами знаний производится по той же методике, которая используется и для проведения Всероссийского интернет-экзамена.

Помимо закона РФ «Об образовании» процедура оценки качества подготовки выпускников вузами России определена и нормативно-правовыми актами. Так, в сентябре 2005 г. Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки был издан приказ «Об утверждении показателей деятельности и критериев государственной аккредитации высших учебных заведений». Этот приказ имеет два приложения – «Показатели деятельности высших учебных заведений» и «Критерии государственной аккредитации, используемые при экспертизе показателей деятельности высших учебных заведений различных видов».

Существующие методологии оценки качества подготовки выпускников высшими учебными заведениями основаны на принципе установления соответствия качества подготовки выпускников требованиям федеральных государственных образовательных стандартов, то есть на «принципе соответствия требованиям». Однако существующие потребности и запросы работодателей требуют совершенно иного подхода к оценке качества подготовки и, как представляется, должны быть основаны на «принципе удовлетворения потребностей».

Общеизвестно, что качество подготовки выпускников зависит не только от качества трансляции вузом и усвоения студентами знаний, но и от индивидуальных, личностных способностей студентов, от их умений применять полученные знания на практике, от так называемых компетенций выпускников. Под компетенцией (на основе личностно-ориентированного образования) А.В. Хуторской понимает «наперед заданное требование (норму) к образовательной подготовке, а под компетентностью – уже состоявшееся его личностное качество (совокупность качеств) и минимальный опыт по отношению к деятельности в заданной сфере»<sup>1</sup>.

Попытка учитывать это просматривается в проектах федеральных государственных образовательных стандартов третьего поколения, построенных на принципиально иной основе – на компетентностной модели выпускника. Эти госстандарты предусматривают совершенно новые показатели результатов подготовки выпускников: усвоенные знания, умения и освоенные компетенции, которые понимаются как «способность применять знания, умения и личностные качества для успешной деятельности в определенной области»<sup>2</sup>. Трудно не согласиться с тем, что качество подготовки выпускника следует рассматривать только в совокупности с его личностными, индивидуальными способностями, позволяющими ему успешно применять полученные знания на практике и компетентно осуществлять профессиональную деятельность.

И снова возникает вопрос о методах оценки. К сожалению, для оценки качества компетентности выпускников наука пока еще предложить ничего не может. Это не только частное мнение. Специалисты из Национального аккредитационного агентства считают: «Методика оценки, сформированной компетенций, является нетривиальной задачей, требующей решения. Только полное осознание того, что выпускник должен знать, уметь, чем владеть по результатам изучения дисциплины, установление внутренней и внешней их взаимосвязи позволит выйти на решение вопросов оценки сформированности компетенций. Это должно быть не механическое сложение знаний, умений, навыков, а развитие таких свойств и характеристик выпускника, которые сформируют его как личность и профессионала. Поэтому важно сейчас согласовать перечень диагностируемых компетенций ФГОС и подходы к разработке соответствующего инструментария для оценки их сформированности»<sup>3</sup>[3].

---

<sup>1</sup> Хуторской А.В. Ключевые компетенции как компонент личностно-ориентированной парадигмы образования – Народное образование. – № 5. – 2003. – С. 58–64.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Савельев Б.А., Масленников А.С. Оценка уровня обучения студентов в целях аттестации образовательного учреждения профессионально образования: учеб. Пособие. – Йошкар-Ола, 2007.

Можно сделать вывод, что проблема поиска наиболее эффективных методов оценки качества подготовки выпускников вузами России с опорой на критерии, предъявляемые работодателями, до сих пор остра.

Специалисты Национального аккредитационного агентства предлагают оценивать качество подготовки выпускников социологическими методами, с использованием интернет-анкетирования как работодателей, так и самих выпускников<sup>1</sup>. Есть предложение создать Общероссийскую систему оценки качества образования (ОСОКО) и разработать для этого перечень требований к выпускникам и к уровню организации их подготовки.

*И.Н. Сычева, Ю.А. Тихомирова*

### **Роль метода кейс-стади в реализации компетентного подхода в процессе изучения экономических дисциплин**

В последние годы в связи с курсом на модернизацию российского образования в системе высшей школы России ведется активный поиск новых эффективных методов обучения. Одним из таких методов, имеющих особую ценность для высших учебных заведений, является метод кейс-стади (case-study)<sup>2</sup>.

Проблема внедрения метода case-study в практику высшего профессионального образования в настоящее время является весьма актуальной, что обусловлено наличием по крайней мере двух тенденций. Первая вытекает из общей направленности развития образования, его ориентации не столько на получение конкретных знаний, сколько на формирование профессиональной компетентности, умений и навыков мыслительной деятельности, развитие способностей личности, среди которых особое внимание уделяется способности к обучению, смене парадигмы мышления, умению перерабатывать огромные массивы информации. Вторая тенденция вытекает из развития требований к качеству выпускника высшей школы, который помимо удовлетворения требованиям первой тенденции, должен обладать также способностью оптимального поведения в различных ситуациях.

Особую значимость кейс-метод приобретает в процессе обучения современным рыночным профессиям экономиста, финансиста, менеджера, маркетолога и др. Специфика их работы в современных условиях требует существенным образом изменить процесс их подготовки в высшей школе. Дело в том, что в этих профессиях доминирует ситуационное знание и ситуативная деятельность. Поэтому от преподавателей требуется примене-

---

<sup>1</sup> ОСОКО: Основные принципы формирования общероссийской системы качества образования // Аккредитация в образовании. – 2008. – № 12.

<sup>2</sup> В переводе с английского языка *case-случай*, а case-study это *обучающий случай*.

ние импровизаций в учебном процессе, максимальное приближение студентов к реальным ситуациям и принятию адекватных управленческих решений. В данном случае кейс-метод оказывается буквально незаменим. Ведь кейс – это практическая ситуация, которая содержит некоторые проблемы. В итоге case-study метод обучения придает носителям указанных профессий некоторую динамичность, способность действовать результативно в нестандартных ситуациях.

Прежде чем перейти к более подробной характеристике сущности кейсового метода, несколько слов об истории его возникновения.

Кейсовый метод обучения начал применяться еще в начале XX в. в области права и медицины. Ведущая роль в его распространении принадлежит Гарвардской Школе Бизнеса. В период с 1909 по 1919 гг. обучение происходило по схеме, когда учеников-практиков просили изложить конкретную ситуацию (проблему), а затем дать анализ проблемы и соответствующие рекомендации. Первый сборник кейсов был издан в 1921 г. (Dr. Copeland, Dean Donhman). В 60–70 гг. преподаватели Гарвардской Школы Бизнеса начали широко применять практические ситуации при изучении экономико-управленческих дисциплин. В Гарвардской традиции кейс формируется после глубокого и многоаспектного исследования, в ходе которого собираются данные об управленческих решениях, финансовой деятельности компании, реакции внешней и внутренней среды и результатах. После этого формируется развернутое описание ситуации и рекомендации по ее рассмотрению. При этом Гарвардские кейсы предполагают поиск слушателями единственно верного решения.

К настоящему времени наряду с Гарвардской Школой Бизнеса сформировалась еще одна классическая школа обучения по кейсам – Манчестерская. В отличие от американской в Манчестерской школе описание ситуации более краткое (кейсы в 1,5–2 раза короче американских), а решение принципиально открыто и вырабатывается в ходе групповых дискуссий.

Одно из наиболее широких определений метода кейс-стади было сформулировано в 1954 г. в классическом издании, посвященном описанию истории и применения метода конкретных ситуаций в уже упомянутой выше Гарвардской Школе Бизнеса: «Это метод обучения, при котором студенты и преподаватели участвуют в непосредственном обсуждении деловых ситуаций или задач. Эти кейсы, обычно подготовленные в письменной форме и составленные, исходя из опыта реальных людей, работающих в сфере предпринимательства, читаются, изучаются и обсуждаются студентами. Эти кейсы составляют основы беседы класса под руководством преподавателя. Поэтому метод кейсов включает одновременно и особый

вид учебного материала, и особые способы использования этого материала в учебном процессе»<sup>1</sup>.

Как следует из данного определения, метод кейс-стади предполагает: подготовленный в письменном виде пример кейса; самостоятельное изучение и обсуждение кейса студентами; совместное обсуждение кейса в аудитории под руководством преподавателя.

Цель метода кейс-стади – научить студентов как индивидуально, так и в составе группы:

- анализировать информацию;
- сортировать ее для решения заданной задачи;
- выявлять ключевые проблемы;
- генерировать альтернативные пути решения и оценивать их;
- выбирать оптимальное решение и формировать программы действий.

Студенты во время работы над конкретным случаем находятся в центре процесса решения определенной проблемы. Как правило, группы разбиваются на более мелкие и более активные рабочие подгруппы, состоящие из 4–6 человек. В этих малых группах изучают материалы данного случая и разрабатывают предложения для решения проблемы, которые потом обсуждаются всей группой. Технология кейс-метода, включающая в себя несколько этапов и последовательных действий, представлена в таблице 1<sup>2</sup>.

Важное место в характеристике кейс-метода отводится вопросу типологизации кейсов. Анализ литературы, посвященной данной проблеме, позволяет выделить несколько оснований для классификации кейсов. Так, кейсы могут группироваться по такому основанию, как источник информации. В этом случае большой интерес представляют описания реальных ситуаций, почерпнутых из практики, литературы или опыта преподавателя. Вместе с тем в учебной практике нередко используются описания ситуаций, которые являются условными, разработанными преподавателями в дидактических целях.

Существенным основанием для классификации учебных кейсов может считаться субъект представления информации о ситуации. В одних случаях им может быть опытный преподаватель, в других – студент или целая учебная группа, представляющая интересующий ее случай для анализа и принятия решения в рамках учебного процесса. В двух последних

---

<sup>1</sup> Цит. по: Багиев Г.Л., Наумов В.Н. Руководство к практическим занятиям по маркетингу с использованием кейс-метода. – [Электр. ресурс]. – URL: <http://www.marketing.spb.ru/read/m21/>.

<sup>2</sup> Кайзер Ф.-Й., Камински Х. Методика преподавания экономических дисциплин: Основы концепции, направленной на активизацию процесса обучения: Книга для учителя // Ф.-Й. Кайзер, Х. Камински: Пер. с нем. – 2-е изд, дораб. – М., 2007. – С. 26.

случаях учебная проблемная ситуация может быть подготовлена на основе информации, собранной студентами при прохождении ими производственной практики или в ходе написания проектов или дипломных работ.

Таблица 1

Технология кейс-метода

Фаза	Цель
1. Знакомство с конкретным случаем	Понимание проблемной ситуации и ситуации принятия решения
2. Получение информации из материала кейса и благодаря самостоятельной обработке информации	Научиться добывать информацию, необходимую для поиска решения, и оценивать ее
3. Обсуждение: обсуждение возможностей альтернативных решений	Развитие альтернативного мышления
4. Резолюция: нахождение решения в группах	Сопоставление и оценка вариантов решения
5. Диспут: Отдельные группы защищают свое решение	Аргументированная защита решений
6. Сопоставление итогов: сравнение решений, принятых в группах с решением, встречающимся в действительности	Оценить взаимосвязь интересов, в которых находятся отдельные решения

Далее, кейсы могут быть типологизированы по методу их подготовки: «полевые» и «кабинетные».

В зависимости от времени, выделенного для изучения кейса, и от уровня сложности содержания, можно выделить четыре вида кейсов:

1. Структурированный кейс. Он содержит минимум дополнительной информации. При работе с ним студент должен применить определенную модель или формулу. Считается, что у задач этого типа существует оптимальное решение.

2. «Маленькие наброски». Данный вид кейсов содержит от 1 до 10 страниц краткого описания некоторой ситуации и 1–2 страницы приложений. Кейс содержит только ключевую информацию и понятия, работая с которыми студент опирается еще и на собственные знания.

3. Классические кейсы: небольшие по объему и очень простые ситуации, которые можно использовать исключительно в начале учебного курса.

4. Большие неструктурированные кейсы (до 50 страниц). Информация в них дается очень подробная, в том числе и совершенно ненужная. Самые необходимые для разбора сведения, наоборот, могут отсутствовать. Студент должен вовремя распознать такие подвохи и достойно справиться

с ними. В силу своей сложности такого рода кейсы используются в основном для самостоятельных творческих заданий.

В зависимости от вида предоставляемой информации различают следующие четыре варианта кейсов: Case-Study-Method, Case-Problem-Method, Case-Incident-Method и Stated-Problem-Method. Их характеристика представлена в таблице 2<sup>1</sup>.

Таблица 2

Классификация кейсов по виду предоставляемой информации

Метод	Познание проблем	Получение информации	Определение различных вариантов и принятие решений	Оценка решения
<b>Case-Study - Method</b>	Главная задача: анализ скрытых проблем	Информация предоставляется	С помощью предоставленной информации разрабатываются варианты решения проблемы и принимаются соответствующие решения	Сравнение собственного решения с решением, которое было принято в действительности
<b>Case-Problem-Method</b>	Проблемы формулируются явно	Информация предоставляется	Главная задача: с помощью названных проблем и предоставляемой информации разрабатываются варианты решения и принимается решение	Возможно сравнение собственного решения с решением, которое было принято в действительности
<b>Case-Incident-Method</b>	Информация предоставляется фрагментарно	Главная задача: самостоятельное получение информации		
<b>Stated-Problem-Method</b>	Проблемы называются	Информация предоставляется	Приводятся принятые решения, включая обоснование; возможен поиск дополнительных альтернативных решений	Главная задача: оценка принятых решений

<sup>1</sup> Кайзер Ф.-Й., Камински Х. Методика преподавания экономических дисциплин: Основы концепции, направленной на активизацию процесса обучения: Книга для учителя // Ф.-Й. Кайзер, Х. Камински: Пер. с нем. – 2-е изд, дораб. – М., 2007. – С. 35.



Case-Study-Method (кейс без формулирования проблемы) отличается большим объемом материала, т.к. помимо описания случая предоставляется весь объем информационного материала, которым могут пользоваться участники. В процессе использования данного кейс-метода основной акцент сделан на анализ и синтез проблемы и на принятие решений.

При варианте Case-Problem-Method (кейса с заданной проблемой) в ходе описания кейса явно формулируются и проблемы. В результате остается больше времени на разработку вариантов решения и подробное обосуждение решений.

Case-Incident-Method (прикладные упражнения): отличительная особенность данного варианта в том, что в центре внимания находится процесс получения информации. По этой причине кейс часто изображается не в полном объеме (фрагментарно). Хотя такая форма требует много времени, ее можно рассматривать как особенно приближенную к практике, где получение информации составляет существенную часть всего процесса принятия решения.

Stated-Problem-Method (кейс с принятым решением): Характерной чертой данного варианта служит предоставление готовых решений и их обоснований. Задача студентов заключается в первую очередь в ознакомлении со структурой процесса принятия решений на практике, в критической оценке принятых решений и по возможности в разработке альтернативных решений.

Заметим, что это далеко не полный перечень классификаций кейсов. На практике возможно сочетание их нескольких типов. В основном это зависит от постановки ситуации. Кроме того, необходимо обязательно учитывать уровень подготовки студентов. Так, несложные кейсы (например, классические) можно использовать уже с первых шагов обучения.

Большинство кейсов представлены в виде письменного текста (так называемые «вербальные кейсы»), дающего студентам и преподавателям информацию о реальных хозяйственных и общественных ситуациях. При этом вербальные кейсы могут включать таблицы, диаграммы, фотографии, рисунки и т.д. Особо следует выделить также видеокейсы, когда изучение ситуации оформляется с помощью звукозаписей, фильмов и видеозаписей таким образом, что ее описание приобретает характер прямой передачи с места событий, так как лица, участвующие в процессе принятия решения, показываются в фильме или в виде видеозаписи. Наконец, кейсы могут содержать актуальные конфликтные ситуации, требующие принятия решения.

Отдельного внимания заслуживает рассмотрение признаков, позволяющих отличить кейс-метод от других методов обучения. Отличительными признаками кейс-метода являются:

1. Наличие модели социально-экономической системы, состояние которой рассматривается в некоторый дискретный момент времени.

2. Коллективная выработка решений.
3. Многоальтернативность решений. Обучающимся приходится иметь дело со спектром оптимальных решений.
4. Единая цель при выработке решений.
5. Наличие системы группового оценивания результата.

Грамотно сконструированный кейс провоцирует дискуссию, привязывая студентов к реальным фактам; дает возможность смоделировать реальную проблему, с которой в дальнейшем придется столкнуться на практике; наконец, позволяет увидеть неоднозначность решения проблем в реальной жизни.

В настоящее время активные методы обучения, в том числе метод case-study, достаточно широко применяются при подготовке экономических кадров в ряде ведущих экономических вузов России. Использование метода case-study в обучении данной категории студентов позволяет повысить познавательный интерес к изучаемым дисциплинам, улучшить понимание экономических законов. Кроме того, кейсы развивают аналитические, исследовательские, коммуникативные навыки, вырабатывают умения анализировать ситуацию, оценивать альтернативы, выбирать оптимальный вариант, планировать стратегию и принимать управленческие решения. В связи с этим отметим, что указанные навыки являются сегодня основой для формирования у студентов профессиональных компетенций. Так, например, в федеральном государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования по направлению «Экономика» (квалификация (степень) «бакалавр») прямо подчеркивается: «Реализация компетентностного подхода должна предусматривать широкое использование в учебном процессе активных и интерактивных форм проведения занятий». В числе последних в стандарте называются деловые и ролевые игры, которые являются принципиально родственными кейс-методу обучения, а также разбор конкретных ситуаций (собственно сам кейс-метод).

Вместе с тем было бы серьезной методической ошибкой стремиться построить весь курс обучения исключительно на основе рассмотрения конкретных ситуаций. Как уже отмечалось, искусство обучения в современных условиях предполагает использование различных методов и технологий. Последнее утверждение, в частности, означает, что кейс-метод должен использоваться в органическом единстве с другими методами обучения, в том числе и с традиционными. Ведь именно традиционное обучение закладывает в студентов обязательное, нормативное знание. Ситуационное же обучение учит поиску и использованию знания в условиях динамичной ситуации, развивая гибкость, диалектичность мышления. Злоупотребление ситуативным обучением может привести к тому, что все знание будущего специалиста сведется к знанию множества ситуаций, без какого либо методологического принципа системы. Поэтому обсуждению кейса должен предшествовать процесс получения и закрепления необходимых теорети-

ческих знаний по проблемам, которые в нем присутствуют. Метод кейс-стади в этом случае предстает как процесс проверки теории, синтеза теории с практикой.

Несмотря на очевидные преимущества, которые демонстрирует метод кейс-стади в образовательном процессе, существует целый ряд ограничений и проблем, сдерживающих широкое использование данного метода в российской высшей школе. К ним относятся не только консерватизм и препятствия административного характера, но и отсутствие в достаточном количестве специальной литературы о кейс-методе обучения, методики составления кейсов, а также каталога рекомендуемых для обучения кейсов.

Важной проблемой служит также отсутствие у преподавателей опыта проведения занятий на основе кейс-метода и, что немаловажно, – стимулов разработки кейсов.

Действительно, в большинстве российских вузов не практикуется поощрение за написание кейса и не выплачивается гонорар за его разработку. В то же время преподавателей, знающих о методе case-study и обучавшихся в западных бизнес-школах или участвовавших в специальных семинарах и тренингах по изучению данной методики, не так уж много. Чтобы написать кейс, необходимо в первую очередь знать изнутри организацию, предприятие. Однако здесь авторы кейсов могут столкнуться с еще одной серьезной проблемой – закрытостью отечественного бизнеса (особенно в отношении финансовой информации). Конструированию кейсов существенно мешает нежелание руководителей и собственников предприятий в ряде случаев предоставлять фактический материал для их написания. В результате авторам кейсов приходится изменять в кейсе конкретные данные, качественные показатели, цифры, взятые из финансовых документов компании, предоставившей о себе информацию. Это в свою очередь может привести к тому, что нередко кейсом называют то, что на самом деле им не является, а представляет собой некоторую умозрительную модель предприятия.

Устранение имеющихся препятствий использования и активное внедрение в систему обучения кейс-метода позволит существенно поднять уровень подготовки экономических кадров и привести его в соответствие с современными международными требованиями, отвечающими потребностям мирового рынка.

В заключение еще раз подчеркнем, что инновационный процесс в образовании невозможен без интеграции практики, образования и науки. Кейсовый метод позволяет использовать теоретические знания, овладеть методологией и ускорить усвоение практического опыта. В этом смысле он несет в себе большие возможности и должен найти широкое применение в системе высшего, и в первую очередь – экономического образования России.

*А.В. Должиков*

## **Юридическая техника органов международного правосудия по делам о правах человека**

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Система международного правосудия и правопорядок Российской Федерации», проект № 118 11–03–00535а (Новосибирский государственный университет).*

В деятельности органов международного правосудия особое место занимают вопросы юридической техники. Осмысление вырабатываемых судьями методик не только позволяет обеспечить наиболее успешное представительство сторон в международном судопроизводстве, но и способно оказать положительное влияние на отправление национального правосудия. Одновременно в отечественном правоведении юридическая техника традиционно ассоциируется с законодательным процессом и не получила должной разработки применительно к деятельности судов. На этом фоне практика органов международного правосудия имеет показавшие свою эффективность на практике методики и технологии принятия судебных решений. Одним из таких органов, вобравшим опыт большинства европейских государств в этой сфере, выступает Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ). Среди приемов юридической техники, применяемых ЕСПЧ, особое место занимает тест пропорциональности. Соответственно целью настоящей публикации является анализ методологических и юридико-технических аспектов деятельности органов международного правосудия по делам о правах человека на примере указанного теста.

### **Общая характеристика судейских тестов**

Использование судами теста пропорциональности (соразмерности) является распространенным приемом юридической техники в делах о правах человека. В целом такого рода критерии «могут быть установлены безотносительно к особенностям конкретного дела, находящегося на рассмотрении суда. О таком подходе обычно говорят как об устанавливаемом и применяемом определенным тест»<sup>1</sup>.

Рассматриваемый тест представляет собой правовое средство, с помощью которого международные судьи оценивают конкретную ситуацию о предполагаемом нарушении международно-признанных прав. С точки зрения структуры судебного решения и этапа судопроизводства, применение теста осуществляется после изложения фактических обстоятельства дела, доводов (аргументов) сторон, применимого права. Данный тест чаще

---

<sup>1</sup> Конституционные права в России: дела и решения: Учебное пособие / отв. ред. А. Шайо. – М., 2002. – С. 29.

всего позволяет международным судьям соотнести факты и нормы с аргументами сторон. Данный вывод подтверждается устоявшимися подходами ЕСПЧ к расположению структурных элементов собственных решений. В частности в разделе «Право» [The Law], как правило, располагаются подраздел А «Доводы сторон» [Submissions by the parties] и раздел В «Оценка суда» [The Court's assessment]. В последнем случае чаще всего ЕСПЧ и приводит проверку дела с точки зрения рассматриваемого теста.

Результатом такой проверки обстоятельств конкретного дела будет заключение ЕСПЧ о том, что на одном из его этапов тест не пройден и заявитель выигрывает дело. В противном случае представленные Правительством аргументы выдерживают тест, а ЕСПЧ формулирует вывод о допустимости оспариваемых ограничений основных прав. Фактически подобный тест становится решающими в процессе принятия итогового решения ЕСПЧ.

### **Текстуальный контекст теста пропорциональности и его неписанный характер**

Непосредственно Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (далее – ЕКПЧ)<sup>1</sup> не содержит общей нормы, закрепляющей тест пропорциональности. В отечественной и зарубежной юридической науке даже отсутствует единство мнений по поводу термина, который используется для определения рассматриваемого теста: пропорциональность<sup>2</sup>, соразмерность<sup>3</sup>, запрет чрезмерности<sup>4</sup> и справедливый баланс (fair balance)<sup>5</sup>. Первый термин в настоящей публикации будет использоваться в качестве рабочего понятия. Нормативной основой теста пропорциональности выступают положения ЕКПЧ о возможном ограничении права на жизнь – в результате абсолютно необходимого применения

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства (далее – СЗРФ). – 2001. – № 2. – Ст. 163.

<sup>2</sup> McBride J. Proportionality and the European Convention on Human Rights // The Principle of proportionality in the laws of Europe / ed. by E. Ellis. Oxford; Portland, 1999. P. 23–36; Werlauff E. Right of Possession and Interference with Such Rights. Lawfulness, foreseeability, equal treatment and proportionality requirements under the ECHR // European Business Law Review. – 2002. – № 3. – P. 117–138.

<sup>3</sup> Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного суда). – М., 2002. – С. 71–82; Дедов Д.И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательства. – М., 2002.

<sup>4</sup> Ледях И.А. Конституционный Суд РФ: компетенция, принципы и формы защиты прав и свобод человека и гражданина // Права человека / отв. ред. Е.А. Лукашева. – М., 1999. – С. 298.

<sup>5</sup> Старженецкий В.В. Россия и Совет Европы: право собственности. – М., 2004. – С. 67; Grgic, A. The right to property under the European Convention on Human Rights. A guide to implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols. Human rights handbook, № 10. – Stasbourg, 2007. – P. 15.

силы (ч. 2 ст. 2); права на справедливое судебное разбирательство – в той мере, в какой это строго необходимо (ч. 1 ст. 6); права на уважение частной и семейной жизни – когда это необходимо в демократическом обществе (ч. 2 ст. 8); свободы мысли, совести и религии – если это необходимо в демократическом обществе (ч. 2 ст. 9) и др. Однако текст ЕКПЧ не содержит позитивной нормы, закрепляющей данный тест. Фактически он не имеет своего выражения в практике ЕСПЧ. Например, в Постановлении от 24 марта 1988 г. «Олссон (Olsson) против Швеции», данный тест выводится из понятия необходимости. Оно «подразумевает, что вмешательство соответствует какой-либо насущной общественной потребности и что оно соразмерно преследуемой правомерной цели» (п. 67)<sup>1</sup>. В другом известном Постановлении от 7 июля 1989 г. «Сёринг (Soering) против Соединенного Королевства» подчеркивается, что «для всей Конвенции характерен поиск справедливого баланса между требованиями обеспечить общие интересы общества и защитить основные права человека» (п. 89)<sup>2</sup>. Необходимо отметить, что ЕСПЧ четко не называет отдельные элементы теста пропорциональности, но фактически их применяет.

Подчеркивая «тонкую скрытую форму»<sup>3</sup> пропорциональности в одном из первых исследований этого теста в практике ЕСПЧ, М.А. Айссен считает его нормативной основой ст. 15 ЕКПЧ, согласно которой государства уполномочиваются в случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах ограничивать основные права «только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств». Однако подобное положение ЕКПЧ основанием теста пропорциональности можно считать лишь условно, поскольку оно посвящено специальному случаю ограничения основных прав. Фактически тест пропорциональности представляет собой неписанный принцип права. На этом фоне возникает вопрос о правовой форме теста пропорциональности.

### **Пропорциональность как общий принцип права**

Рассматриваемый тест выступает ярким примером общего принципа права в смысле п. «С» ч. 1 ст. 38 Статута Международного Суда ООН от 26 июня 1945 г.<sup>4</sup>. По авторитетному мнению английского международника М. Акхерста, пропорциональность, будучи общим принципом права,

---

<sup>1</sup> Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. – М., 2000. – С. 554.

<sup>2</sup> Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. – М., 2000. – С. 641.

<sup>3</sup> Eissen M.-A. The principle of proportionality in the Case-Law of the European Court of Human rights // European system for the protection of Human rights / ed. by R.S.J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold. – Dordrecht, Boston, London, 1993. – P. 125.

<sup>4</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. – М., 1956. – С. 47–63.

базируется на «естественной справедливости» общей для всех правовых систем<sup>1</sup>.

В качестве общего принципа права пропорциональность не касается конкретных международных отношений, а затрагивает чаще всего технические аспекты правотворчества и правоприменения. Он не должен смешиваться с общепризнанными принципами международного права, хотя и применяется для разрешения международных споров. Если следовать монистической теории соотношения международного и национального права, такой принцип является общим для обеих правовых систем. По логике дуализма первоначально он заимствуется международным правом из национальных правовых систем, а впоследствии оказывает обратное воздействие на внутригосударственное законодательство и практику. Как пишет профессор Регенсбургского Университета Р. Арнольд, «этот принцип не без влияния Конвенции (Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод – *А.Д.*) совершил победоносное шествие по Европе, тогда как еще десять лет назад он был не знаком конституциям многих европейских государств. После начала использования этого принципа Судом Европейского Сообщества в Люксембурге и в судебной практике Европейского суда в Страсбурге он приобрел общеевропейские масштабы»<sup>2</sup>. На этом фоне интересно мнение о том, что на практику Суда Европейского Сообщества (в настоящее время Суда Европейского Союза) в этой части сильное влияние оказало немецкое право. «Многие из наиболее важных принципов, примененных Судом, такими как *Rechtssicherheit* (правовая определенность), *Vertrauensschutz* (защита законных ожиданий) и *Verhaeltnismaessigkeit* (пропорциональность) – были позаимствованы Судом из немецкого права»<sup>3</sup>.

Для анализа пропорциональности в практике ЕСПЧ опыт ФРГ в этой сфере будет решающим в связи с тем, что большинство исследователей в целом сходятся во мнении о германских корнях данного теста<sup>4</sup>. Так,

---

<sup>1</sup> Malanczuk P. *Akehurst's Modern introduction to international law*. 7th ed. – London, New York, 2002. – P. 49.

<sup>2</sup> Арнольд Р. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод и ее влияние на государства Центральной и Восточной Европы // Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия. – М., 2001. – С. 63.

<sup>3</sup> Akehurst M. The application of general principles of law by the Court of Justice of the European Communities // *British Yearbook of International Law*. – 1982. Vol. 53. – P. 38.

<sup>4</sup> Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного суда). – М., 2002. – С. 72; Дедов Д.И. Соразмерность ограничения свободы предпринимательства. – М., 2002. – С. 3, 7; Четвериков А.О. Гражданское общество, права человека и современный конституционализм: допустимые ограничения прав и свобод личности в конституционном государстве // Укрощение Левиафана: право, государство и гражданское

в доктрине государственного права и практике Федерального Конституционного Суда ФРГ для конкретизации принципа соразмерности в широком смысле (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*)<sup>1</sup> или запрета чрезмерности (*Uebermaßverbot*)<sup>2</sup> традиционно выделяют три «классических элемента» (субпринципа)<sup>3</sup>. К ним относятся следующие требования: 1) пригодности (*Geeignetheit*), т.е. применение средств, которые действительно достигают желаемого результата; 2) необходимости (*Erforderlichkeit*), предполагающего, что используемые меры наносят минимально возможный вред правам в отличие от предполагаемого применения альтернативных средств; 3) соразмерности в узком смысле (*Zumutbarkeit, Angemessenheit, Proportionalitaet*), согласно которому ограничение основных прав должно находиться в оптимальном соотношении с защищаемыми публичными ценностями<sup>4</sup>. В одной из специальных работ, посвященных пропорциональности, профессор Гумбольдтского Университета (г. Берлин) Б. Шлинк подчеркивает, что «от элементов обоснованности цели, пригодности и необходимости средства он расширился до элемента соразмерности в узком смысле, который требует, чтобы преследуемая государством цель и обременяющие гражданина средство стояли в правильном соотношении друг другу по ценности, рангу, весу, значению, важности, качеству или силе»<sup>5</sup>. Оценка рассматриваемого теста в качестве общего принципа права подтверждается и тем обстоятельством, что пропорциональность «в Германии

---

общество в современной России. – М., 2000. – С. 180; Хартли Т.К. Основы права Европейского Сообщества. М., 1998. С. 161; Kluth W. Das Uebermaßverbot // *Juristische Arbeitsblaetter*. 1999. Н. 7. S. 606; Jakobs M.C. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit // *Deutsches Verwaltungsblatt*. 1985. H. 15. S.97.

<sup>1</sup> Arnould A., von. Die normtheoretische Begründung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes // *Juristische Zeitung*. 2000. H. 6. S. 276–280; Bleckmann A. Begründung und Anwendungsbereich des Verhältnismäßigkeitsprinzips // *Juristische Schulung*. – 1994. – Н. 3. – S. 177–183; Jakobs M.C. a.a.O. – S. 97–102.

<sup>2</sup> Erichsen H.-U. Das übermaßverbot // *Jura*. – 1988. – S. 387–388; Kluth W. a.a.O. – S. 606–613; Krebs W. Zur verfassungsrechtlichen Verortung und Anwendung des Übermaßverbotes // *Jura*. – 2001. – Н. 4. – S. 228–234; Ossenbühl F. Maßhalten mit dem Übermaßverbot // *Wege und Verfahren des Verfassungslebens: Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag* / hrsg. von P. Badura; R. Scholz. – München, 1993. – S. 151–164; Stern K. Zur Entstehung und Ableitung des Übermaßverbotes // *Ibid.* – S. 165–175.

<sup>3</sup> Некоторые авторы включают в содержание принципа соразмерности требование обоснованности или легитимности цели (*Legitimer Zweck*). Однако подчеркивается, что это требование есть лишь предпосылка соразмерности. – См.: Ipsen J. *Staatsrecht*. Bd. 2. Grundrechte. Neuwied; – Krieffel, 2001. – S. 53.

<sup>4</sup> Urteil des Ersten Senats vom 20. Juni 1984 (G 10) // *Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht*. – 1984. – Band. 67. – S. 173. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv067157.html>

<sup>5</sup> Schlink B. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit // *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht* / P. Badura, H. Dreier. Bd. 2. – Tübingen, 2001. – S. 445.



является неписаной конституционной нормой, вытекающей из принципа правового государства»<sup>1</sup>.

### **Пропорциональность как элемент господства права**

Для уточнения юридической природы теста пропорциональности необходимо подчеркнуть его взаимосвязь с *концепцией господства права* (Rule of Law). В частности в национальном праве ряда стран данный тест рассматривается в качестве самостоятельного элемента принципа правовой государственности (Rechtsstaat)<sup>2</sup>. В таком аспекте пропорциональность предполагает установление отношения между средством (ограничение прав индивида) и целью (защита публичных интересов) государственной деятельности. Тем самым рассматриваемый тест олицетворяет требование ограниченного правления, т.е. установления разумных барьеров в организации и деятельности публичной власти. Схожий подход к пропорциональности нашел свое применение и в практике ЕСПЧ (например, Постановление от 23 сентября 1982 г. «Класс (Klass) и другие против Федеративной Республики Германия»). «Одним из основных принципов демократического общества, – по мнению ЕСПЧ, – является принцип верховенства права, на который прямо указывается в Преамбуле Конвенции (...). Принцип господства права подразумевает *inter alia*, что вмешательство органов исполнительной власти в права отдельных лиц должно находиться под эффективным контролем...» (п. 55)<sup>3</sup>. Поэтому тест пропорциональности позволяет ЕСПЧ оценивать действия и решения национальных властей в силу взятых на себя государством международных обязательств.

### **Элементы теста пропорциональности**

Ориентируясь на решения ЕСПЧ и на вышеизложенную внутригосударственную практику, можно предположить, что общий тест пропорциональности включает четыре элемента: 1) *обоснованность*, 2) *пригодность*, 3) *минимальность* и 4) *сбалансированность*.

---

<sup>1</sup> Sullivan T.E. Proportionality principles in American law: controlling excessive government actions / T.E. Sullivan, R. S. Frase. – Oxford, 2009. – P. 29.

<sup>2</sup> Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar / von H.D. Jarass und B. Pieroth. Muenchen, 2000. S. 494; Sachs M. Verfassungsrecht. II. Grundrechte. Berlin u.a., 2000. – S.152; Schlink B. Der Grundsatz der Verhaeltnismaessigkeit // Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht / P. Badura, H. Dreier. Bd. 2. – Tuebingen, 2001. – S. 447.

<sup>3</sup> Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. – М., 2000. – С. 177.

## Обоснованность (легитимная цель)

Первым этапом применения теста пропорциональности является требование *обоснованности* или легитимной цели (*legitimate aim*). Это требование предполагает оценку важности оснований и целей, для защиты которых устанавливаются ограничения основных прав. Введение ограничений допустимо только для обеспечения действительно значимых публичных ценностей. Обоснованности противоречат ограничения, обусловленные не настоятельными общественными потребностями или предрассудками.

Конвенция непосредственно предусматривает данное правило в ст. 18, согласно которой «ограничения, допускаемые в настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены». В наиболее общем плане цели ограничения определяются через категорию «необходимость в демократическом обществе» (ст. 6, 8–11, ст. 1 Протокола № 1, ст. 2 Протокола № 4, ст. 2 Протокола № 7). Эта общая категория развивается через ряд публичных ценностей упомянутых в тексте Конвенции: «национальная безопасность» (ч. 1. ст. 6, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ч. 2 ст. 10, ч. 2 ст. 11, ч. 3 ст. 2 Протокола № 4), «общественный порядок» (ч. 1. ст. 6, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ч. 2 ст. 10, ч. 2 ст. 11, ч. 3 ст. 2 Протокола № 4), «здоровье» (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ч. 2 ст. 10, ч. 2 ст. 11, ч. 3 ст. 2 Протокола № 4), «нравственность» (ч. 1. ст. 6, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ч. 2 ст. 10, ч. 2 ст. 11, ч. 3 ст. 2 Протокола № 4), «права других лиц» (ч. 1. ст. 6, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ч. 2 ст. 10, ч. 2 ст. 11, ч. 3 ст. 2 Протокола № 4), «экономическое благосостояние страны» (ч. 2 ст. 8), «территориальная целостность» (ч. 2 ст. 10), «интересы правосудия» (ч. 1. ст. 6, ч. 2 ст. 10) и др.

Несмотря на разнообразные формулировки, все эти понятия могут быть сведены к требованию защиты либо прав других лиц, либо публичных интересов. Данные две категории и выступают общим основанием ограничения основных прав. Также не вызывает сомнения тот факт, что все приведенные понятия являются достаточно абстрактными и позволяют внутренним властям с помощью расширительного их толкования оправдать многие ситуации необоснованного ограничения основных прав. В этой связи интерес представляет оценка ЕСПЧ важности и правомерности целей, которые обосновывают такие ограничения.

В частности, указывая на необоснованность ограничения права собственности (ст. 1 Протокола № 1 Конвенции), ЕСПЧ в Постановлении «Бурдов против России» от 7 мая 2002 г. определил, что «власти государства – ответчика лишили заявителя возможности взыскать денежные средства, которые он разумно рассчитывал получить. Власти государства – ответчика не выдвинули никаких оснований для такого вмешательства в реализацию права заявителя; при этом Суд полагает, что нехватка средств не мо-

жет служить тому оправданием» (п. 41)<sup>1</sup>. В данном случае нехватка денежных средств, по мнению Суда, не является легитимной целью, которая могла бы обосновать подобное ограничение.

Схожую логику избрал ЕСПЧ в деле «Кормачева против России» (Постановление от 29 января 2004 г.)<sup>2</sup>. Ограничение права на справедливое судебное разбирательство (ст. 6 ЕКПЧ) обосновывалось рядом объективных трудностей, с которыми сталкивался один из российских судов в деле заявителя (нехватка кадров, плохое техническое состояние здания и его географическая удаленность). ЕСПЧ же с доводами государства не согласился и посчитал, что «эти трудности не освобождают Договаривающуюся Сторону от обеспечения проведения разбирательства в разумный срок».

В Постановлении от 19 мая 2004 г. «Гусинский против России» ЕСПЧ установил необоснованность применения ограничения права на свободу и личную неприкосновенности (ст. 5 ЕКПЧ) к заявителю с целью приобретения государством принадлежащей ему частной компании. Как указал ЕСПЧ, «уголовное разбирательство и содержание под стражей не предназначены для использования при ведении переговоров коммерческого характера ... преследование в отношении заявителя использовались для того, чтобы запугать его». Таким образом, данное требование предполагает усмотрение ЕСПЧ в отношении важности и доказанности доводов внутренних властей, которые оправдывают ограничения основных прав.

### **Пригодность (тест рациональности)**

Требование *пригодности* соблюдается тогда, когда предпринимаемые национальными органами меры действительно способны служить цели, ради которой осуществляется ограничение основного права. Внутренний законодатель при принятии законов и административных актов должен прогнозировать саму возможность достижения средством (посягательством) защищаемой цели (одной из публично признаваемых ценностей).

Требование пригодности косвенно нашло свое выражение в самом тексте ЕКПЧ. Предписание ч. 3 ст. 5 допускает задержание или заключение под стражу как пригодное ограничение права на свободу и личную неприкосновенность лишь при условии судебного разбирательства в разумные сроки. Отсутствие разумной связи между целью (привлечение лица к ответственности) и средством (ограничение свободы) приводит к непригодности последнего.

Такое понимание пригодности ЕСПЧ применил в ряде «российских дел». В Постановлении «Калашников против Российской Федерации»

---

<sup>1</sup> Российская газета. – 2002. – 4 июля.

<sup>2</sup> <http://cmiskp.echr.coe.int//tkp197/viewbkm.asp?action=open&table=285953B33D3AF94893DC49EF6600CEBD49&key=35320&sessionId=2731979&skin=hudoc-en&attachment=true>

от 15 июля 2002 г.<sup>1</sup>, подчеркнув обоснованность применения содержания под стражей, данное ограничение права на свободу и личную неприкосновенность было признано непригодным. Это ограничение должно находиться в рациональной связи с привлечением лица к ответственности, т.е. оно должно принципиально достигать этой цели. Согласно же позиции ЕСПЧ «по мере того как производство по делу продвигалось вперед и собирание доказательств завершилось, такие основания для предварительного заключения утратили свою значимость» (п. 117). Следовательно, в определенный период данное ограничение стало непригодным.

Используя рассматриваемый критерий, ЕСПЧ сформулировал схожие позиции в Постановлении «Смирнова против Российской Федерации» от 24 июля 2003 г. и признал не пригодным изъятие паспорта как ограничения прав на неприкосновенность частной жизни заявителя (ст. 8 ЕКПЧ)<sup>2</sup>. ЕСПЧ подробно проанализировал возможность достижения данным средством указанных в ч. 2 ст. 8 ЕКПЧ целей. «Изъятие паспорта, – по мнению ЕСПЧ, – не служило интересам национальной безопасности, поскольку обвинения в мошенничестве не входили в число преступлений, подрывающих основные принципы конституционной системы или государственной безопасности. Национальная безопасность не пострадала бы, если бы заявительница смогла найти работу, обратиться в клинику, вступить в брак и т.д. Правонарушение заявительницы также не представляло угрозы общественному порядку. И в любом случае без паспорта Елена Смирнова не смогла бы угрожать общественному порядку, если бы даже она этого захотела, также как и в случае, если бы у нее был этот документ. Изъятие паспорта не могло улучшить экономическое благосостояние страны, привести к общественным беспорядкам или преступлению. Это не служило интересам защиты здоровья, нравственности или прав и свобод других лиц. Это также не было необходимо в демократическом обществе» (п. 92).

ЕСПЧ пришел фактически к заключению об абсурдности применения рассматриваемого ограничения. «Единственная причина, приведенная властями для сохранения паспорта в материалах дела, заключалась в их собственном удобстве, чтобы отличить Елену Смирнову от ее сестры-близнеца. Эта причина не только лежала за пределами права, но также и за пределами здравого смысла, поскольку непонятно, как прикрепление паспорта к материалам дела могло бы облегчить выяснение ее личности» (п. 93). Исходя из приведенного примера, средство не может быть пригодным, если не существует коллизии между основным правом и публичной целью.

Гипотеза о реальности такого достижения должна быть первоначально доказана внутренними властями, а также может быть оценена ЕСПЧ.

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2002. 17 октября, 19 октября.

<sup>2</sup> Дело «Смирнова против России». – [Электронный ресурс]. URL: <http://www.coe.ru/00smirnova.htm>

В случае определения непригодности ограничивающего основное право средства дальнейшая проверка пропорциональности может не требоваться. Напротив, даже пригодное средство может не отвечать оставшимся элементам данного теста.

### **Минимальность (необходимость)**

Использование пригодного средства, ограничивающего конвенционное право, недопустимо в случае несоблюдения требования *минимальности*. Как структурный элемент рассматриваемого теста оно заключается в том, что для достижения обоснованной и пригодной цели применяются наименее обременительные для индивида ограничения при условии, что государство также не будет нести чрезмерных издержек (организационных, финансовых). Вред, который причиняется индивиду, должен быть меньше, чем польза, получаемая от сдерживания возможных злоупотреблений. Только малозначительные обременения ведут к балансу публичных и частных интересов.

Примером непосредственного закрепления в ЕКПЧ нормы о минимальности ограничения основных прав служит п. «b» ч. 3 ст. 4, согласно которому правомерной считается служба, назначенная вместо обязательной военной службы. Тем самым данная норма устанавливает альтернативное, менее обременительное ограничение свободы труда.

В целом требование минимальности обращено к внутригосударственному законодателю, который в процессе правового регулирования должен избрать вариант, наиболее приемлемый с точки зрения обеспечения основных прав. Если возможно достижение цели альтернативными средствами, следует избрать их. Вместе с тем в силу своего субсидиарного характера ЕСПЧ не должен подменять внутренние органы в оценке минимальности обременения основных прав. Проверяя соблюдение требования минимальности, ЕСПЧ часто предлагает альтернативные варианты ограничивающих основные права средств, которые менее обременительны. Причем это могут быть не только меры индивидуального, но и общего характера. Такие общие меры «направлены на то, чтобы избежать повторного нарушения прав человека. Хотя цель их считается полностью превентивной, они также – и в основном – усиливают надежность системы защиты, вынуждая государства изменять такие законодательные акты, которые представляют потенциальную угрозу постоянного нарушения ЕКПЧ»<sup>1</sup>.

Требование минимальности обременения индивида при ограничении его основных прав широко применяется ЕСПЧ к оценке допустимости мер юридической ответственности, предписывая дифференциацию наказаний и использование более мягких альтернативных мер. В упомянутом Поста-

---

<sup>1</sup> Де Сальвиа М. Европейская конвенция по правам человека. – СПб., 2004. – С. 153.

новлении «Калашников против Российской Федерации» (п. 95)<sup>1</sup> ЕСПЧ отметил, что «неправомерное обращение с человеком должно нести в себе некий минимум жестокости... государство должно принимать меры к тому, чтобы лицо содержалось бы под стражей в условиях, которые совместимы с уважением к человеческому достоинству. При этом формы и методы реализации этой меры пресечения не должны причинять ему лишения и страдания в более высокой степени, чем тот уровень страданий, который неизбежен при лишении свободы, а его здоровье и благополучие – с учетом практических требований режима лишения свободы – должны быть адекватно гарантированы». По сути, речь идет о необходимости минимизировать последствия такого ограничения, как лишение свободы. При этом ЕСПЧ называет альтернативные, минимально обременительные средства. При использовании практики Европейского Комитета по предотвращению пыток, называется «примерный, желательный стандарт» площади помещения в 7 кв. м. на каждого заключенного при ограничении его права на свободу и личную неприкосновенность. В деле же заявителя эта площадь в разные периоды заключения была в разы меньше (от 0,9 до 1,9 кв. м.).

Также утверждение об отсутствии менее обременительного варианта ограничения содержится в Постановлении от 8 июля 2004 г. «Илашку и другие против Молдовы и России»<sup>2</sup>, в котором в качестве необоснованного ограничения права на уважение человеческого достоинства (ст. 3 ЕКПЧ) признано содержание под стражей заявителя в нечеловеческих условиях. Как отметил ЕСПЧ, «меры, лишаящие человека свободы, обычно сопровождаются страданиями и унижением. Ст. 3 требует от государства обеспечить, чтобы каждый заключенный содержался в условиях, которые совместимы с уважением человеческого достоинства, чтобы способ и метод исполнения наказания не подвергали его страданиям или тяготам, превышающей по своей силе неизбежный уровень страданий, свойственный лишению свободы и, чтобы, учитывая практические требования заключения, обеспечивались его здоровье и благополучия» (п. 428). Следовательно, наличие менее обременительных средств не позволяет внутренним властям вводить подобные ограничения основных прав.

В этом отношении требование минимальности связано с вопросом судебного правотворчества и возможного вмешательства ЕСПЧ в компетенцию национальных политических органов, в первую очередь законодателя. Установление в тексте решений ЕСПЧ альтернативных менее обременительных средств фактически приводит не только к негативному, но также

---

<sup>1</sup> Российская газета. – 2002, от 17 октября, от 19 октября.

<sup>2</sup> «Илашку и другие против Молдовы и России». – [Электронный ресурс]. URL: <http://cmiskp.echr.coe.int//tkp197/viewhbk.asp?action=open&table=285953B33D3AF94893DC49EF6600CEBD49&key=35599&sessionId=2731979&skin=hudoc-en&attachment=true>

и к позитивному судейскому нормотворчеству. Вместе с тем нельзя не согласиться с мнением о том, что «пропорциональность не превращает государственных служащих в роботов, а судей – в государственных служащих. Она не предопределяет, что есть только одна мера, которая может быть предпринята, одна преследуемая цель или средство ее достижения. Суд не исполняет роль первичного лица, принимающего решение, с функцией формирования политики или предусматривающего льготы»<sup>1</sup>. В любом случае предлагаемые ЕСПЧ общие меры и иные содержащиеся в его решениях указания на менее обременительные правовые средства носят мягкий характер. Кроме того, у государств-участников ЕКПЧ остается свободы усмотрения по имплементации в рамках предложенных ЕСПЧ мер. В противном случае невыполнение указаний ЕСПЧ приводит к массовым нарушениям основных прав и существенному увеличению числа жалоб против Российской Федерации. Соблюдение же требования минимальности государством позволяет установить баланс противоречащих друг другу публичных ценностей и основных прав, а обращает внимание на следующий элемент рассматриваемого теста.

### **Сбалансированность (пропорциональность в узком смысле)**

Этим элементом выступает *сбалансированность* или пропорциональность в узком смысле. В отличие от предыдущих элементов это требование предполагает не столько оценку средств, сколько установление равновесия конфликтующих ценностей – основных прав и публичных интересов. Данный структурный элемент рассматриваемого теста фактически представляет собой прием юридической техники, применяемую ЕСПЧ в процессе достижения равновесия индивидуальных и публичных интересов.

Отчетливо проблема взвешивания интересов выражена в Постановлении от 24 июля 2003 г. «Смирнова против Российской Федерации», в котором достигалось оптимальное соотношение свобод личности (ст. 5 ЕКПЧ) и конфликтующих с ней общественных интересов. Оценивая пропорциональность содержания под стражей, ЕСПЧ отметил, что «продленное содержание под стражей может быть оправдано в данном случае, только если имеются конкретные признаки того, что это действительно требуется общественным интересам, которые, несмотря на презумпцию невиновности, перевешивают правило уважения личной свободы» (п. 61)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Fordham, M. Identifying the Principles of Proportionality / M. Fordham, T. de la Mare // Understanding Human Rights Principles / eds. J. Jowell and J. Cooper. Oxford and Portland, Oregon, 2001. P. 28.

<sup>2</sup> Смирнова против Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. <http://www.coe.ru/00smirnova.htm>

Категория сбалансированности предполагает обязанность внутреннего законодателя избирать такие средства и способы правового регулирования, которые бы отвечали по возможности каждой из затрагиваемых ценностей. Согласование противоречащих ценностей возможно различными способами. В частности применяются средства компенсации, возмещения и т.п.

О компенсации как средстве, обеспечивающем сбалансированность между ценностями основных прав и публичных интересов, неоднократно упоминает ряд положений ЕКПЧ. Согласно ч. 5 ст. 5 «каждый, кто стал жертвой ареста или заключения под стражу в нарушение положений настоящей статьи, имеет право на компенсацию». Кроме того, ст. 3 Протокола № 7 к ЕКПЧ предусматривает компенсацию в случае судебной ошибки по уголовному делу.

Следовательно, неправомерное ограничение основного права требует компенсации причиненного вреда. Данное требование как общая норма нашло свое выражение в праве ЕСПЧ присудить потерпевшей стороне справедливую компенсацию (ст. 41 ЕКПЧ). Тем самым установления справедливой, соразмерной компенсации позволяет достичь баланса основных прав и публичных интересов.

Если после применения компенсации такой баланс не достигнут, ЕСПЧ может указать на необходимость признания государством факта нарушения ЕКПЧ. Подобный вывод следует из Постановления от 7 мая 2002 г. «Бурдов против России», где подчеркнуто, что «решение или мера, принимаемые в пользу заявителя, в принципе не являются достаточными для того, чтобы лишать его статуса «жертвы», пока национальные власти не признают, прямо или по сути, факт нарушения Конвенции и не предоставят соответствующую компенсацию; выплата, осуществленная лишь после того, как данная жалоба была коммуницирована властям, не является каким-либо признанием с их стороны возможных нарушений. Равно как таковая выплата адекватно не возместила вред, причиненный заявителю» (п. 31)<sup>1</sup>.

Это в полной мере отвечает международным обычным нормам об ответственности государств. Согласно ст. 37 Проекта статей ответственности государств за международно-противоправные деяния государство обязано дать сатисфакцию за ущерб насколько он не может быть возмещен компенсацией (ч. 1). При этом сатисфакция может состоять в признании нарушения (ч. 2)<sup>2</sup>. По сути, для сбалансированности ограничения основного права кроме компенсации может требоваться сатисфакция.

---

<sup>1</sup> Российская газета от 4 июля. 2002.

<sup>2</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 56/589 от 12 декабря 2001 г. «Об утверждении проекта статей ответственности государств за международно-противоправные деяния» // Московский журнал международного права. – 2004. – № 3.



## **Вывод**

Таким образом, выступая одной из основ концепции господства права, тест пропорциональности предопределяет возможность международного судебного контроля действий внутренних властей. Рассматриваемый тест требует на первом этапе оценку обоснованности и легитимности целей ограничения основных прав. Соблюдение теста пропорциональности на втором этапе предполагает проверку пригодности, означающего оценку принципиальной возможности достижения средством желаемой цели. Третий этап сводится к определению минимальности, которая предусматривает наличие и выбор альтернативных средств, которые являются менее обременительными для основных прав. В качестве четвертого этапа используется судебская техника балансирования (пропорциональность в узком смысле), направленная на взвешивание конфликтующих индивидуальных и публичных интересов ценностей.

*Е.В. Касихина*

### **Проблемы имплементации норм международных договоров в российскую правовую систему**

Выражение согласия государства на обязательность международного договора не всегда означает его последующее применение к возникающим в государстве общественным отношениям. Для этого необходимо внедрить договорные нормы в национальную правовую систему. В этой связи возникает ряд проблем теоретического и практического характера. Цель данной публикации – осветить некоторые проблемы, возникающие при имплементации норм международных договоров и предложить пути их решения.

**1. Отсутствие грамотного перевода.** Имплементация норм международных договоров начинается с их перевода. Поэтому одной из первых проблем, которая может послужить серьезным препятствием к адаптации норм международного права к российским условиям является отсутствие качественного официального перевода большинства международных договоров. Основной особенностью юридического языка является наличие огромного количества специальных терминов. Так возникает масса проблем соответствия понятий языка оригинала категориям языка перевода. Различные правовые системы могут использовать неодинаковые термины для обозначения одного правового понятия. Соответствующие друг другу понятия могут существенно различаться по объёму. Более того в правовой системе страны переводимого языка вообще нередко отсутствует аналогичное понятие в стране языка переводящего. В таком случае допустимо использовать транслитерацию или калькирование. Однако необходимо хо-

рошо разбираться в понятиях, используемых в обеих правовых системах, чтобы достоверно знать, что переводимой категории действительно нет.

Необходимо также иметь представление о законодательной (юридической) технике обеих стран. Ошибки в этой области случаются достаточно часто. К примеру, при переводе на русский язык *Европейской конвенции о защите прав человека* и основных свобод термин «person» был переведен как «человек», в действительности по смыслу конвенции под данным термином имеется ввиду лицо, то есть «носитель конвенционных прав» к которым относятся как физические, так и юридические лица.

В результате неверного перевода отдельных терминов в части, касающейся обращения с отходами, имеется значительное количество терминологических несоответствий в официальных русских версиях переводов международных договоров в этой области, включая Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 22 марта 1989 г<sup>1</sup>. С 1998 г. по настоящее время Секретариат Базельской конвенции разработал руководящие документы по сбору и обращению с медицинскими отходами; отработавшими мобильными телефонами; отходами, содержащими *полихлорированные бифенилы (ПХБ)* и *полихлордибензфураны (ПХДФ)*; отработавшими и затонувшими судами и др. Была выработана упрощенная методология оценки рисков опасных отходов на здоровье человека и окружающей среды и т.д. Однако развивающиеся положения международного договора акты, в виду отсутствия официального перевода, остаются неизвестны российскому правоприменителю.

Решение данной проблемы должно носить систематический характер. Политика образования в данной сфере должна строиться с позиции подготовки квалифицированных специалистов в сфере юриспруденции способных беспрепятственно осуществлять деятельность на международном уровне. К примеру, вести в качестве государственного экзамена кроме профилирующего и экзамен по иностранному языку.

В этой связи стоит согласиться с мнением Уполномоченного РФ при *Европейском суде по правам человека* П. Лаптева, который отмечает: «У нас есть две категории хороших юристов. Одни хорошо знают право и процесс, но не знают ни одного из языков Совета Европы. И хорошо или даже с блеском владеющие языком, но не знающие как «читать» уголовное или гражданское дело и готовиться для участия в его рассмотрении судом. Эти «ножницы» мы должны преодолевать»<sup>2</sup>.

**2. Официальное опубликование текста договора.** Согласно ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации, любые нормативные правовые

---

<sup>1</sup> Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 22 марта 1989 г. – [Электронный ресурс]. URL: [http://ecology.gpntb.ru/usefullinks/officialdoc/zakonrf/zakons\\_foreign/zakons\\_285/](http://ecology.gpntb.ru/usefullinks/officialdoc/zakonrf/zakons_foreign/zakons_285/).

<sup>2</sup> Лаптев Л.А. – [Электронный ресурс]. URL: [http://www.libertarium.ru/immunity\\_doc4](http://www.libertarium.ru/immunity_doc4).

акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения<sup>1</sup>. В соответствии со ст. 30 ФЗ «О международных договорах РФ»<sup>2</sup>, вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, решения о согласии на обязательность которых для Российской Федерации приняты в форме федерального закона, подлежат официальному опубликованию (Российская газета, Собрание законодательства РФ, Бюллетень международных договоров). Международные договоры Российской Федерации межведомственного характера публикуются по решению федеральных органов исполнительной власти, от имени которых заключены такие договоры, в официальных изданиях этих органов. Однако здесь возникает вопрос, а все ли такие органы имеют официальные издания? И не возникнет ли ситуация, когда некоторые договоры будут не доведены до сведения даже заинтересованных лиц. Необходимо ввести единый официальный источник опубликования таких договоров, тем более что органов, способных заключать данные соглашения, достаточно много и у заинтересованных лиц могут возникнуть определенные трудности с поиском нужного издания.

Также к сфере официального опубликования относится проблема временного разрыва между моментом согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора и датой официального опубликования договора. Договор становится обязательен для РФ, но применению не подлежит, так как официально не опубликован, что в первую очередь подрывает авторитет нашего государства на международном уровне. К примеру, Конвенция о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения<sup>3</sup> ратифицирована ФЗ от 6 декабря 2000 г., вступила в силу для РФ 16 октября 2001 г., опубликована же только в Собрании законодательства РФ от 4 февраля 2002 г. И это типичная ситуация.

Очень поучительной в свете данной проблемы является история официального опубликования Конвенции Организации Объединенных наций о договорах международной купли-продажи товаров 1981 г.<sup>4</sup>. 23 мая 1990 г., Верховный Совет СССР принял Постановление «О присоединении

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

<sup>2</sup> О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15 июля 1995 N 101-ФЗ // Российская газета. – 1995 – 21 июля.

<sup>3</sup> Конвенция о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения от 28 марта 1997 г. – [Электронный ресурс]. URL: <http://fsin.ru/index.php?showtopic=129>.

<sup>4</sup> Конвенция Организации Объединенных наций о договорах международной купли-продажи товаров от 30 сентября 1981 г. – [Электронный ресурс]. URL: [www.cisg.ru/content/download/cisg\\_ru.doc](http://www.cisg.ru/content/download/cisg_ru.doc).

Союза Советских Социалистических Республик к Конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров», а вступила в силу для СССР она с 1 сентября 1991 г. Официальным изданием, в котором должна была быть опубликована конвенция, являлись «Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР».

Тем не менее в 1991 г. такая публикация не появилась ни в одном из официальных изданий СССР или РСФСР. Несомненно, публикации помешало, по большому счёту, только то, что в декабре 1991 г. СССР прекратил своё существование. Но, как известно, РФ является правопреемницей СССР, соответственно, Конвенция для Российской Федерации продолжала действовать так же, как и продолжал сохранять актуальность вопрос о её официальной публикации в России. Что касается периода после 1991 г., то Конвенция не была опубликована.

Конвенция была опубликована в одном из ведомственных изданий – «Вестнике Высшего арбитражного суда Российской Федерации» (№ 1 за 1994 г.), который не имеет официального статуса и носит ведомственный характер.

В выпущенном в 1994 г. «Сборнике международных договоров СССР и Российской Федерации. Выпуск XLVII. Международные договоры, заключенные СССР и вступившие в силу с 1 января по 31 декабря 1991 г., которые в настоящее время являются договорами Российской Федерации как государства – продолжателя Союза ССР» был помещен текст Конвенции (страница 335–357). Данная книга была издана под эгидой Министерства иностранных дел Российской Федерации, а на последней её странице стоит следующее указание: «Официальное и документальное издание». Но официальный характер издания по какой-то причине присутствует далеко не во всех томах этой серии, и выпущена она была тиражом всего лишь в 500 экземпляров.

Проблематичность таких ситуаций заключается в том, что не опубликованный официально договор не может применяться в отношении физических и юридических лиц, вместе с тем, неопубликованный договор сохраняет свою обязательную силу в отношениях заключивших его органов государств-участников. Относительно приемлемым выходом может послужить включение положений таких договоров во внутрисударственные нормативно-правовые акты, что позволит избежать нарушений положений договора со стороны нашего государства. Придание статуса источника официального опубликования некоторым *справочным правовым системам («Гарант», «Консультант-плюс»)* либо *официальным сайтам соответствующих органов также позволит разрешить аналогичные ситуации.*

**3. Невозможность обеспечения выполнения международного договора.** Федеральный закон РФ «О международных договорах Российской

Федерации»<sup>1</sup> впервые в отечественном праве в ст. 32 закрепил положения о том, что вместе с осуществлением процедуры ратификации должны быть определены меры по обеспечению выполнения Россией ратифицируемого договора и выработаны механизмы по защите интересов России в связи с участием в ратифицируемом договоре. Тем не менее на практике не всегда реально оценивается возможность выполнения принятых государством международных обязательств. Не исключены ситуации, когда государство, приняв то или иное обязательство, оказывается впоследствии не способным выполнить его в силу экономических, организационных, производственных и иных факторов. К примеру, в 2003–2004 гг. Россия оказалась в центре внимания мирового экологического сообщества в связи с затяжкой ратификаций Киотского Протокола<sup>2</sup>, что создало угрозу отбрасывания на несколько лет назад всего международного сотрудничества в области предотвращения изменения климата. Киотский Протокол является одним из немногих международных соглашений в области охраны окружающей среды, где Российская Федерация может претендовать на роль мирового лидера в выполнении основных обязательств. Руководство России приняло решение о ратификации договора. Однако резкое возрастание роли доходов от экспорта «сырых» природных ресурсов (в первую очередь – нефти и газа) и недооценка значения успешности реализации экономических механизмов Киотского Протокола как важного элемента характеристики зрелости развития инфраструктуры и механизмов рыночной экономики затормозило деятельность Правительства России по созданию нормативной базы по подготовке и реализации проектов совместного осуществления и выходу российских компаний на международный углеродный рынок.

**4. Невыполнение государством принятых по международному договору обязательств.** Сейчас Российское государство столкнулось с другой своеобразной проблемой, возникающей в тех случаях, когда государство берет выполнение обязательства, вытекающего из международного соглашения, не предпринимая при этом никаких реальных мер для того, чтобы претворить его в жизнь. Нередко высокий уровень выполнения ею международных обязательств является результатом падения производства, экономического кризиса, а отнюдь не результатом изменения в поведении предприятий и совершенствования деятельности компетентных органов. Именно названной выше причиной объясняется «перевыполнение» нашей

---

<sup>1</sup> О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15 июля 1995 N 101-ФЗ // Российская газета. – 1995 – 21 июля.

<sup>2</sup> Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата от 17 декабря 1997 г. – [Электронный ресурс]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/kyoto.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/kyoto.pdf).

страной обязательств, налагаемых Конвенцией от 13 ноября 1979 г.<sup>1</sup> по трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния (международный протокол предписывает снизить выбросы двуокиси серы на 30%, Россия же их снизила на 52%). Та же причина лежит в основе сокращения в 90–е гг. почти наполовину нагрузки на водные ресурсы Балтийского бассейна от промышленных источников Ленинградской области (в рамках Хельсинкской конвенции по защите морской среды Балтийского моря (ХЕЛКОМ) от 22 марта 1974 г.<sup>2</sup>). Вместе с тем, как только Россия вступит в фазу экономического роста, сразу же возрастет нагрузка на природную среду и возникнет угроза нарушения ею международных обязательств.

Решение данных проблем прежде всего зависит от компетентности органов принимающих участие в подготовке и заключении таких договоров. Чем тщательнее будут прорабатываться соглашения и адекватно оцениваться возможность реального осуществления Россией принятых впоследствии международных обязательств, тем меньше шансов возникновения аналогичных ситуаций. Стоит на законодательном уровне закрепить необходимость определять органы, ответственные за выполнение положений того или иного международного договора и ввести повышенные меры ответственности за допущение невыполнения принятых Российской Федерацией международных обязательств.

*И.И. Игнатовская*

## **Экономические основы конституционного строя как основа экономической безопасности России**

Восемнадцать лет действия Конституции РФ 1993 г. показали, что она действительно является демократическим документом прямого действия. Но при всех неоспоримых достоинствах Конституции РФ 1993 г. можно отметить, что регулирование экономических основ конституционного строя оставляет желать лучшего. В частности, в Конституции РФ 1993 г. нет даже отдельной главы, посвященной установлению экономических основ российского государства.

В целях совершенствования конституционно-правового регулирования экономических отношений, можно было бы предложить ввести в Кон-

---

<sup>1</sup> Конвенцией по трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния от 13 ноября 1979 г. – [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/lrtap/full%20text/1979.CLRTAP.r.pdf>.

<sup>2</sup> Хельсинкская конвенция по защите морской среды Балтийского моря (ХЕЛКОМ) от 22 марта 1974 г. – [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ecobusiness.narod.ru/private/main3\\_1.html](http://www.ecobusiness.narod.ru/private/main3_1.html).

ституцию РФ развернутые положения о финансовом устройстве Российской Федерации и сконцентрировать их в самостоятельной главе 7<sup>1</sup> «Финансы и бюджет». Настоящая глава могла бы включить положения статьи 75 Конституции РФ, которые не вписываются в стройный ряд конституционных норм, определяющих содержание федеративного устройства России. Кроме того здесь могли бы найти закрепление положения о принципах денежного обращения, государственного кредитования, кредитования Центральным банком РФ и иными кредитными организациями, о правовом статусе Банка России. Составной частью данной главы может стать также регулирование основ бюджетного устройства и бюджетного процесса, налоговой системы.

Помимо отсутствия комплексного подхода к закреплению экономических основ конституционного строя, важнейшей проблемой продолжает оставаться и проблема определения правового статуса целого ряда органов государственной власти. Существуют государственные органы, которые не входят ни в одну из трех ветвей государственной власти: законодательную, исполнительную и судебную. К таким органам относятся Прокуратура РФ, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Уполномоченный по правам человека РФ, Российская академия наук и, конечно же, Центральный банк РФ. Очевидно, требуется либо толкование Конституционного Суда РФ по поводу их статуса и места в сложившейся системе разделения властей, либо соответствующее изменение Конституции РФ.

В частности, можно утверждать, что конституционно-правовой статус Банка России не определен. Лишь из формулировки ч. 2 ст. 75 Конституции РФ (защита и обеспечение устойчивости рубля – основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти) можно предположить, что Банк России – независимый государственный орган. Аналогичное положение можно найти и в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. (далее – Закон): «Функции и полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом, Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления» (ч. 2 ст. 1 Закона). Такое определение независимости в полной мере соответствует международной и европейской практике. Но при этом возникает ряд вопросов: обеспечивается ли принцип независимости Банка России самим Законом и отвечают ли полномочия Национального банковского совета данному принципу?

Центральный банк Российской Федерации, естественно, не относится ни к органам законодательной власти (при подотчетности Государственной Думе РФ), ни к судам РФ. Следовательно, можно было бы предполо-

жить, что Банк России относится к исполнительной ветви власти в Российской Федерации. Но основная сложность как раз и заключается в том, что Банк России не входит в систему органов исполнительной власти и осуществляет свою деятельность независимо от Правительства РФ. Это позволяет говорить о том, что Банк России – автономный, самозначимый государственный орган, который в пределах своей компетенции не зависит ни от Президента РФ, ни от Федерального Собрания РФ, ни от Правительства РФ. Но тогда Центральный банк РФ не вписывается в систему органов государственной власти, предусмотренную Конституцией РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Рассматривая вопрос о статусе Центрального банка РФ как государственного органа, думается, что можно согласиться со следующим утверждением: Банк России – самостоятельное, независимое звено единой системы государственной власти Российской Федерации, автономный государственный орган. Банк России, как и любой другой государственный орган, выполняет функцию государственного управления, которая в данном случае приобретает специфический характер и проявляется в государственном управлении с помощью денег.

Однако основная проблема, связанная с обеспечением экономической безопасности России, заключается в изменении степени независимости Центрального банка РФ при осуществлении денежно-кредитной политики, что, в определенной степени, противоречит конституционным нормам.

В настоящее время изменен статус Национального банковского совета – коллегиального органа Банка России. К органам управления Банка России он не относится, так как глава 3 Закона называется «Национальный банковский совет и органы управления Банком России». В отличие от прежней редакции Закон вообще обходит стороной вопрос о статусе Национального банковского совета и Совета директоров, определяя лишь их функции, что в очередной раз усложняет определение организационно-правовой формы юридического лица Центрального банка РФ.

Национальный банковский совет формируется на основе представительства от федеральных органов государственной власти: два представителя направляются Советом Федерации Федерального Собрания РФ из числа членов Совета Федерации, три представителя – Государственной Думой из числа депутатов Государственной Думы, три представителя – Президентом РФ, три представителя – Правительством РФ и один представитель от Центрального банка РФ – Председатель Центрального банка РФ. При этом полномочия Национального банковского совета значительно расширены. В отличие от ранее существовавшего права давать рекомендации Центральному банку РФ по наиболее важным вопросам, в настоящее



время Национальный банковский совет наделен правом принимать юридически обязательные решения на основе предложений Совета директоров.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что деятельность Центрального банка РФ стала значительно более зависимой от мнения иных органов государственной власти РФ, чьи интересы представлены в Национальном банковском совете, и еще более актуальным стал вопрос об обеспеченности конституционного принципа независимости Центрального банка РФ.

Решение обозначенных проблем позволит заложить надежный фундамент построения экономических основ конституционного строя, что будет являться неотъемлемым условием обеспечения экономической безопасности России.

*Л.Г. Коновалова*

## **Исполнительное производство в свете решений Конституционного Суда РФ**

Начиная с 1997 г. в Российской Федерации ведется реформа исполнительного производства, лейтмотивом которой является изъятие функций принудительного исполнения у судов, учет рыночных механизмов хозяйствования, повышение эффективности исполнительных действий. В октябре 2007 г. был принят новый Федеральный закон «Об исполнительном производстве», предусмотревший достаточно много позитивных новелл в сфере принудительного исполнения, в том числе: подробная регламентация сроков, расширенный перечень способов уведомления участников исполнительного производства, дополнительные властные полномочия судебных приставов-исполнителей и другие<sup>1</sup>. Вместе с тем до настоящего времени правовое регулирование принудительного исполнения в России сопряжено с множеством проблем. Однако, безусловно, значимый вклад в совершенствование процедур исполнительного производства вносят акты Конституционного Суда РФ. При этом следует отметить важную роль не только постановлений Конституционного Суда РФ, но и определений этого судебного органа, поскольку так называемые правовые позиции по вопросам принудительного исполнения содержатся как в постановлениях, так и в определениях Конституционного Суда РФ.

Основные акты Конституционного Суда РФ, касающиеся исполнительного производства, можно сгруппировать по нескольким блокам разрешаемых вопросов.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02 октября 2007 г. N 229-ФЗ (ред. от 18 июля 2011 г.) «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – N 41. – Ст. 4849.

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. Правовая неопределенность была связана с тем, что, согласно ст. 35 Конституции РФ, «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда»<sup>1</sup>. В случае же придания актам органов исполнительной власти и актам иных органов силы исполнительных документов, их принудительное исполнение осуществляет Федеральная служба судебных приставов – также орган исполнительной власти без непосредственного участия суда. Соответственно при буквальном толковании норм Конституции РФ очевидно нарушение ст. 35 Основного закона РФ.

Так, в 2000 г. в Конституционный Суд РФ обратилась гражданка Н.И. Огнева, ссылаясь на противоречие, по ее мнению, Конституции РФ Федерального закона 1997 г. «Об исполнительном производстве», допуская проведение судебным приставом-исполнителем ареста и реализации имущества должника в рамках принудительного исполнения постановления налоговой инспекции по делу об административном правонарушении. Однако, отказывая в данном случае в рассмотрении жалобы Н.И. Огневой, Конституционный Суд РФ указал, что предоставление должностным лицам государственных органов права налагать административные взыскания в виде штрафа и обеспечение их принудительного исполнения судебными приставами-исполнителями не может расцениваться как нарушение конституционных гарантий защиты собственности, закрепленных ст. 35 Конституции РФ, так как в рассматриваемых правоотношениях применяется ст. 46 Конституции РФ, гарантирующая гражданину судебную защиту его прав и свобод, в том числе путем обжалования в суд решений и действий органов государственной власти и должностных лиц<sup>2</sup>.

Получается, что в этом случае Конституционный Суд РФ расширительно истолковал нормы ст. 35 Конституции РФ, признав суд потенциальным участником правоотношений, связанных с изъятием имущества граждан в целях принудительного исполнения постановлений органов исполнительной власти о привлечении к административной ответственности. Такой подход органа конституционной юстиции следует признать правильным, поскольку иное решение вопроса повлекло бы за собой необходи-

---

<sup>1</sup> Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (ред. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. – 2009. – 21 января.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 21 июня 2000 г. N 190-О «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»» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2000. – N 6.

мость судебного утверждения всех постановлений органов исполнительной власти по делам об административных правонарушениях и необоснованным тратам финансовых средств государства.

Аналогичная мотивировка была дана Конституционным Судом РФ в отношении иных исполнительных документов – постановлений судебных приставов-исполнителей о взыскании исполнительского сбора<sup>1</sup>, а также актов Пенсионного фонда РФ о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов<sup>2</sup>.

Соответственно в действующем Федеральном законе 2007 г. «Об исполнительном производстве» продолжают указываться в качестве исполнительных документов «акты других органов и должностных лиц по делам об административных правонарушениях, постановления судебного пристава-исполнителя, акты других органов в случаях, предусмотренных федеральным законом» (в том числе акты Пенсионного фонда РФ). Кстати, на практике большинство среди всех исполнительных документов, поступающих на исполнение в Службу судебных приставов, – это постановления по делам об административных правонарушениях.

Во-вторых, большое значение имеют *правовые позиции Конституционного Суда РФ, высказанные в отношении размера и правил наложения исполнительского сбора*. Эти правовые позиции содержатся в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. N13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 п. 1 ст. 7, п. 1 ст. 77 и п. 1 ст. 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»», изданном еще в период действия старого Федерального закона 1997 г. «Об исполнительном производстве».

Конституционный Суд РФ в целом признал не противоречащей Конституции РФ возможность установления судебным приставом-исполнителем исполнительского сбора в случае несоблюдения исполнительного документа без уважительных причин в срок, установленный для добровольного исполнения указанного документа.

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. N 13-П «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»» // Сборник законодательства РФ. – 2001. – N 32. – Ст. 3412.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2009 г. N 242-О-П «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»» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – N 4.

Однако орган конституционного правосудия признал не соответствующими Конституции РФ нормы Федерального закона 1997 г. «Об исполнительном производстве», на основании которых из денежной суммы, взысканной судебным приставом-исполнителем с должника, исполнительский сбор оплачивался в первоочередном порядке, а требования взыскателя удовлетворялись в последнюю очередь.

Эти правовые позиции Конституционного Суда РФ учтены при принятии Федерального закона «Об исполнительном производстве» 2007 г. В частности новый закон сохраняет возможность взыскания исполнительского сбора в прежних размерах при этом в первоочередном порядке удовлетворению подлежат требования взыскателя. Кроме того, в законе учтены пожелания Конституционного Суда РФ относительно предоставления должнику возможности доказывать уважительность причин неисполнения исполнительного документа в срок, предназначенный для добровольного исполнения. Так, согласно ст. 112 Федерального закона «Об исполнительном производстве» исполнительский сбор устанавливается судебным приставом-исполнителем, если должник не представил судебному приставу-исполнителю доказательства того, что исполнение было невозможным вследствие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств. Постановление судебного пристава-исполнителя о взыскании исполнительского сбора утверждается старшим судебным приставом. При отсутствии установленных Гражданским кодексом РФ оснований ответственности за нарушение обязательства суд вправе освободить должника от взыскания исполнительского сбора. Должник вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании постановления судебного пристава-исполнителя о взыскании исполнительского сбора, с иском об отсрочке или о рассрочке его взыскания, об уменьшении его размера или освобождении от взыскания исполнительского сбора<sup>1</sup>.

Также Конституционный Суд РФ в рассматриваемом постановлении указал, что установленный в законе семипроцентный размер исполнительского сбора представляет собой лишь допустимый его максимум, верхнюю границу, и с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств может быть снижен правоприменителем<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02 октября 2007 г. N 229-ФЗ (ред. от 18 июля 2011 г.) «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – N 41. – Ст. 4849.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. N 13-П «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, Арбит-

В этой части правоприменительная практика после принятия постановления Конституционного Суда РФ складывалась достаточно интересным способом. Каких-либо изменений в старый Федеральный закон «Об исполнительном производстве» о понижении суммы исполнительского сбора внесено не было, а в службе судебных приставов действовали внутренние указания о необходимости исчисления именно семи процентов исполнительского сбора. Однако грамотные в правовом отношении должники с успехом обжаловали в судах соответствующие постановления судебных приставов-исполнителей. По факту с учетом обстоятельств дела принимались решения судов о снижении размера исполнительского сбора до трех – одного процента от суммы взыскания.

Принятый в 2007 г. новый Федеральный закон «Об исполнительном производстве» учел и постановление Конституционного Суда РФ, и интересы государственной казны. Так, в законе указано, что исполнительский сбор устанавливается в размере семи процентов от подлежащей взысканию суммы или стоимости взыскиваемого имущества, а не менее пятисот рублей с должника-гражданина и пяти тысяч рублей с должника-организации. Должнику предоставлено право обратиться в суд с заявлением об уменьшении его размера или освобождении от взыскания исполнительского сбора. А суд полномочен с учетом степени вины должника в неисполнении в срок исполнительного документа, имущественного положения должника, иных существенных обстоятельств отсрочить или рассрочить взыскание исполнительского сбора, а также уменьшить его размер, но не более чем на одну четверть от установленного в законе размера<sup>1</sup>.

В развитие указанных законоположений уже сформировалась достаточно жесткая судебная практика: в случае, если имущественное положение должника позволяет ему уплатить долг кредитору, размер исполнительского сбора не может быть снижен судом<sup>2</sup>.

Кроме того, вызывают интерес высказанные в рассматриваемом Постановлении соображения Конституционного Суда РФ о правовой природе исполнительского сбора. Дело в том, что в юридической науке до настоящего времени не утихают споры о том, является ли исполнительский сбор государственной пошлиной, налогом, административным наказанием или

---

ражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – N 32. – Ст. 3412.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02 октября 2007 г. N 229-ФЗ (ред. от 18 июля 2011 г.) «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – N 41. – Ст. 4849.

<sup>2</sup> Постановление апелляционной инстанции Арбитражного суда Алтайского края от 08.11.2006 N А03-10918/06-33 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Арбитражного суда Алтайского края от 05.09.2006 N А03-10918/06-33 // СПС «КонсультантПлюс». – 2009.

мерой особой процессуальной ответственности<sup>1</sup>. Не прояснил ситуацию и новый Федеральный закон «Об исполнительном производстве», в котором исполнительский сбор определяется как денежное взыскание, налагаемое на должника в случае неисполнения им исполнительного документа в срок, установленный для добровольного исполнения исполнительного документа.

Конституционный Суд РФ назвал исполнительский сбор мерой принуждения в связи с несоблюдением законных требований государства. Указал на то, что эта мера является не правосстановительной санкцией, а представляет собой санкцию штрафного характера, суть которой состоит в возложении на должника обязанности произвести определенную дополнительную выплату в качестве меры его публично-правовой ответственности, возникающей в связи с совершенным им правонарушением в процессе исполнительного производства. Более того, Конституционный Суд РФ нашел, что исполнительскому сбору как штрафной санкции присущи признаки административной штрафной санкции: он имеет фиксированное, денежное выражение, взыскивается принудительно, оформляется постановлением уполномоченного должностного лица, взимается в случае совершения правонарушения, а также зачисляется в бюджет и во внебюджетный фонд, средства которых находятся в государственной собственности<sup>2</sup>.

Такое неосторожное высказывание Конституционного Суда РФ имело далеко идущие последствия. В частности, некоторые граждане из такой аргументации Конституционного Суда РФ заключили, что исполнительский сбор следует рассматривать как административное наказание и, соответственно, применять к его установлению правила наложения административных наказаний, включая срок давности привлечения к административной ответственности. Однако арбитражные суды и суды общей юрисдикции не распространяют на исполнительский сбор правила наложения административных наказаний, ссылаясь на Кодекс РФ об административных правонарушениях, в котором среди административных наказаний не назван исполнительский сбор<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Каганцов Я.М. К вопросу о правовой природе исполнительского сбора // Арбитражный и гражданский процесс. – 2002. – № 4; Белоусов Л.В. Спорная корректировка исполнительского сбора // СПС «КонсультантПлюс». – 2009.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П «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»» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 32. – Ст. 3412.

<sup>3</sup> Постановления ФАС Дальневосточного округа от 10.08.2010 № Ф03-5312/2010, ФАС Западно-Сибирского округа от 05.02.2009 № Ф04-353/2009(20049-А67-46), ФАС Поволжского округа от 25.08.2009 по делу № А12-3027/2009, Тринадцатого

Вместе с тем, правоприменители учитывают мнение Конституционного Суда РФ в части административно-правовой природы исполнительского сбора при установлении срока исполнения такого исполнительного документа, как постановление о взыскании исполнительского сбора.

Дело в том, что Федеральным законом «Об исполнительном производстве» не установлен срок, по истечении которого судебный пристав-исполнитель не вправе возбуждать исполнительное производство на основании постановления о взыскании исполнительского сбора. Однако суды, как правило, распространяют на постановление о взыскании исполнительского сбора такой же срок давности исполнения, как и на постановления по делам об административных правонарушениях (один год, а с 2011 г. – два года со дня, когда окончено основное исполнительное производство)<sup>1</sup>. Аналогичный подход отражен и в Методических рекомендациях по порядку взыскания исполнительского сбора №01–8, утвержденных Приказом Федеральной службы судебных приставов 23 декабря 2010 г.<sup>2</sup>

В-третьих, важными для практики являются *правовые позиции Конституционного Суда РФ в отношении имущества граждан, на которое нельзя обратить взыскание*. Перечень имущества, на которое нельзя обратить взыскание по исполнительным документам содержится в ст. 446 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ)<sup>3</sup>. При этом данный перечень достаточно давно подвергается критике со стороны научной общественности<sup>4</sup>, поскольку зачастую предоставляет необоснованные преференции для должника и не позволяет в должной мере обеспечить интересы взыскателя. Акты Конституционного Суда РФ в части рассматриваемого вопроса и были направлены на то, чтобы указать законодателю на необходимость уточнения формулировок ст. 446 ГПК РФ.

Так, Конституционный Суд РФ в Постановлении РФ от 12 июля 2007 г. N10-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего ч. 1 ст. 446 ГПК РФ в связи с жалобами граждан В.В. Безменова и Н.В. Калабуна» признал не соответствующим Конституции РФ норму ст. 446 ГПК РФ, закрепляющую недопустимость обращения взыскания на земельные участки, использование которых не связано с осуществлением гражданином-должником предпринимательской деятельности.

---

арбитражного апелляционного суда от 28.09.2010 по делу N А42-3027/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>1</sup> Постановления ФАС Волго-Вятского округа от 24.08.2010 по делу N А31-447/2010, ФАС Восточно-Сибирского округа от 14.10.2009 по делу N А10-2691/09 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. – 2011. – N 2.

<sup>3</sup> Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ (ред. от 14 июня 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – N 46. – Ст. 4532.

<sup>4</sup> Щепалов С. Курьезы статьи 446 ГПК РФ в пользу мошенников и аферистов // Российская юстиция. – 2003. – N 10.

Конституционный Суд РФ указал на недопустимость предоставления недобросовестным гражданам-должникам возможности свободно вкладывать денежные средства (включая неосновательно сбереженные вследствие неисполнения своих гражданско-правовых обязательств перед кредиторами) в дорогостоящие земельные участки, приобретать их в неограниченном количестве, с любым целевым назначением (индивидуальное жилищное строительство, личное подсобное хозяйство, садоводство, огородничество), в том числе для последующей перепродажи. В то же время, по мнению органа конституционного правосудия, должнику необходимо сохранить право собственности на не используемые для ведения предпринимательской деятельности земельные участки, если результаты их использования являются основным источником существования гражданина-должника и лиц, находящихся у него на иждивении<sup>1</sup>.

В настоящее время законодатель изменил формулировку ст. 446 ГПК РФ с учетом указаний Конституционного Суда РФ. В частности, на сегодняшний день по исполнительным документам не обращается взыскание на находящиеся на праве собственности земельные участки, на которых расположено единственно пригодное для проживания должника и членов его семьи жилое помещение (за исключением предмета ипотеки).

Рассматриваемое Постановление Конституционного Суда РФ применительно еще и тем, что в нем орган конституционного контроля обосновал неприменимость к исполнительному производству в целом принципа состязательности сторон, о котором до этого зачастую говорили ученые. Напротив, Конституционный Суд РФ указал, что принципом исполнительного производства является преимущественная защита интересов взыскателя. Соблюдение же принципа равенства участников исполнительного производства понимается с учетом необходимости ограничения имущественных прав должника.

В отношении другого вида имущества, на которое нельзя обратить взыскание, – единственно пригодного для проживания должника и членов его семьи жилого помещения, вопрос все еще не решен окончательно. Формулировка ГПК РФ «жилое помещение (его части), если для гражданина-должника и членов его семьи, совместно проживающих в принадлежащем помещении, оно является единственным пригодным для постоянного проживания помещением...» вызывает нарекания представителей юридической науки и практиков, поскольку уравнивает в правовом положении и комнату в коммунальной квартире, и 20-комнатный коттедж. Конституционный Суд РФ в нескольких своих определениях достаточно в мяг-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12 июля 2007 г. N 10-П «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» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – N 30. – Ст. 3988.



кой форме рекомендовал законодателю конкретизировать данное регулирование в части, касающейся размеров такого жилого помещения<sup>1</sup>, однако законодатель еще не учел пожелание Конституционного Суда РФ.

Интересно также то, что Конституционный Суд РФ поддерживает практику обращения взыскания на единственно пригодное для проживания должника и членов его семьи жилое помещение и земельный участок под ним в случае, если эти виды имущества являются предметом ипотеки. Конституционный Суд считает, что законоположения, предоставляющие залогодержателю право обратиться взыскание на имущество, заложенное по договору об ипотеке, направлены на обеспечение баланса прав и законных интересов взыскателей и должников и в качестве таковых служат реализации предписаний Конституции РФ<sup>2</sup>.

В-пятых, актуальными остаются правовые позиции Конституционного Суда РФ в отношении института ограничения права должника на выезд за пределы РФ. Зачастую в средствах массовой информации временное ограничение на выезд должника из РФ характеризуются как новелла Федерального закона 2007 г. «Об исполнительном производстве». Однако возможность судебного пристава-исполнителя устанавливать ограничения на выезд должника за пределы РФ по существу была предусмотрена уже в п. 5 ст. 15 и п. 3 ст. 28 Федерального закона от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда и въезда в РФ». В частности, в указанной статье говорится о возможности введения указанного ограничения в случае уклонения гра-

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 04 декабря 2003 г. N 456-О «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» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. – N 3; Определение Конституционного Суда РФ от 20 октября 2005 г. N 382-О «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»» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2008 г. N 956-О-О «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» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2010 г. N 1589-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Исмукова Льва Владимировича на нарушение его конституционных прав статьей 50 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и Федеральным законом «О внесении изменений в статью 446 Гражданского процессуального кодекса РФ»» // СПС «КонсультантПлюс».

жданина от исполнения обязательств, наложенных на него судом<sup>1</sup>. На сегодняшний день временное ограничение на выезд должника из РФ как исполнительное действие подвергается различным оценкам. С одной стороны, сторонники этого исполнительного действия апеллируют к его большой эффективности и считают справедливой мерой для защиты интересов взыскателя<sup>2</sup>. С другой стороны, противники этого исполнительного действия ссылаются на чрезмерность ограничения конституционного права на свободу передвижения должника. Однако Конституционный Суд РФ еще в период отсутствия в законодательстве об исполнительном производстве подробной регламентации ограничения на выезд должника из РФ не усмотрел в этом действии нарушения Конституции РФ. В частности, Конституционный Суд РФ указал, что в ч. 2 ст. 27 Конституции РФ гарантируется право каждого свободно выезжать за пределы РФ, которое, однако, в силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ может быть ограничено федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Именно из названных конституционных положений исходил законодатель, закрепляя в ст. 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» основания ограничения права граждан на выезд из Российской Федерации. Следовательно, возможность временного ограничения права гражданина на выезд из РФ в случае уклонения от исполнения обязательств, наложенных на него судом, направлена на защиту конституционно значимых целей и не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя<sup>3</sup>.

В-шестых, Конституционный Суд РФ указал, что нормы Федерального закона «Об исполнительном производстве», касающиеся возможности назначения хранителя арестованного имущества, необходимо трактовать таким образом, что обязанность по хранению арестованного имущества может быть принята хранителем только добровольно.

Так, в 2006 г. в Конституционный Суд РФ обратился гражданин А.А. Копылов, по мнению которого Федеральный закон «Об исполнительном производстве» позволяет судебному приставу-исполнителю принудительно возлагать обязанности по хранению арестованного имущества

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. От 23 июля 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 34. – Ст. 4029.

<sup>2</sup> Блинов А. Новые полномочия пристава: вымысел и реальность // Новая бухгалтерия. – 2008. – № 5. – С. 3.

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. N 291-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хлюстова Вячеслава Игоревича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ»» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 7. – Ст. 2314.

на лицо, которое не является должником, что впоследствии может привести к взысканию с хранителя убытков, вызванных утратой или повреждением имущества, переданного ему на хранение против его воли, чем нарушаются права свободы, частной собственности и свободного использования своих способностей и имущества для экономической деятельности, гарантированные Конституцией РФ. Отказывая в принятии жалобы А.А.Копылова к рассмотрению, Конституционный Суд пояснил, что законодательство об исполнительном производстве предусматривает гарантии защиты прав лиц, назначенных хранителями такого имущества, к которым относятся оплата услуг хранителя, возможность заключения договора хранения и имущественного страхования арестованного имущества, а также установление режима ограниченного доступа к такому имуществу всех иных лиц, кроме хранителя. Указанные меры направлены на обеспечение сохранности арестованного имущества, с одной стороны, и гарантий прав хранителя с другой. Вопреки утверждению заявителя, закрепляя право судебного пристава-исполнителя назначить хранителя арестованного имущества, закон не предусматривает, что при отсутствии согласия последнего на назначение он тем не менее не вправе от назначения отказаться. Кроме того, в данном случае применимы общие гарантии обжалования действий органов и должностных лиц государства<sup>1</sup>.

Эти разъяснения Конституционного Суда РФ не теряют своей актуальности и при принятии нового Федерального закона «Об исполнительном производстве».

В-седьмых, Конституционный Суд РФ не усмотрел нарушений Конституции РФ, предусмотренной и новым, и старым Федеральным законом «Об исполнительном производстве» возможности взыскателя направлять исполнительный документ о взыскании денежных средств непосредственно в банк или иную кредитную организацию. Соответственно правомерным, по мнению Конституционного Суда РФ, является и установление ответственности кредитных организаций за неисполнение обязанности перечислить в установленные сроки денежных средств со счета должника на счет взыскателя в порядке исполнения исполнительного документа<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2006 г. N 354-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Копылова Андрея Андреевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 1 статьи 53 Федерального закона «Об исполнительном производстве»» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2005 г. N 532-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Акционерный коммерческий банк «Энергобанк» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 6 и 91 Федерального закона «Об исполнительном производстве»» // СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, можно заключить, что роль актов Конституционного Суда РФ для развития эффективного исполнительного производства в РФ трудно переоценить.

*А.А. Васильев*

## **Традиционалистское учение Иосифа Волоцкого о государстве и праве<sup>1</sup>**

Иосиф Волоцкий (1439–1515 гг.) происходил из небогатой дворянской семьи Саниных и при рождении получил имя Иван. С 8 лет он был тесно связан с жизнью монастырей, прежде всего – Волоколамских – Крестовоздвиженском и Пречистой Богородицы. Вся семья Саниных была равнодушна к монастырскому, иноческому служению. Большинство родственников Иосифа Волоцкого приняли монашеский постриг. В 1460 г. Иван Санин был пострижен в монастыре Пафнутия Боровского, известного своей образованностью, чудотворством и благочестием. Иван Санин в пострижении принимает новое имя – Иосиф. После смерти Пафнутия Боровского игуменом становится Иосиф Волоцкий.

Иосиф попытался ввести в монастыре более строгие монашеские порядки. Но суровые правила монастырской жизни вызвали сопротивление у монахов, и Иосиф решает покинуть монастырь и побывать в монастырях северо-восточной Руси. В 1479 г. между Иосифом и Иваном III разгорается спор по поводу крестьян, работавших на землях Пафнутиева монастыря. Иван III пытался эти земли и крестьян подчинить своей царской власти. Иосиф Волоцкий в этот период времени весьма резко выступил против посягательств на монастырскую собственность. Кроме того, Иосиф решает основать новый монастырь и заручается поддержкой родного брата царя – князя Бориса Васильевича, сидевшего в Волоколамске. Неподалеку от города Иосиф строит знаменитый в истории России монастырь, получивший название Иосифо-Волоколамского монастыря.

В 1507 г. Волоколамский князь Федор попытался подчинить себе земли монастыря. Тогда Иосиф Волоколамский испросил покровительства у великого князя Василия III. Борьба за автономию монастыря и неприкосновенность земель духовенства наложила отпечаток на идейное наследие Иосифа. В первой половине своей жизни Иосиф Волоколамский выступал против политики великого князя. Во второй же части своей жизни и перехода монастыря под покровительство Московского князя, Иосиф становится идеологом русского самодержавия, формирует христианское учение

---

<sup>1</sup> «Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Консервативная правовая доктрина России: исторические и теоретические аспекты», проект № 11-03-00521а».

о царе и отношениях церкви и государства на основе концепции симфонии. Перу Иосифа Волоколамского принадлежат такие, в основном религиозные, произведения, как Монастырский Устав, послания, включая 11 посланий относительно ереси жидовствующих, получившие позднее название «Просветитель».

В историю христианской мысли Иосиф Волоколамский вошел как основатель течения стяжателей и защитник православия от ереси жидовствующих. Ересь жидовствующих появились на Руси в конце XV в. в северо-западных городах и княжествах. Принято считать, что ересь проникла в Россию через Новгород с посольством литовского князя Михаила Олельковича, в составе которого был торговец еврей Схария. По свидетельствам историков, Схария смог обратить в свою ересь представителей высшего духовенства в Новгороде – Дионисия и Алексия, которые вскоре были приглашены в Москву. Первым ересь обнаружил Новгородский архиепископ Геннадий. В 1490 г. русский церковный собор принял решение, осуждающее ересь и ее последователей. Однако решение коснулось низовых сторонников еретического движения.

Еретики отвергали многие догматы христианства – божественность Христа, принцип тринитаризма, многие обряды и требования православия. В Москве еретики смогли приобщить к своим идеям высшие слои духовенства и даже представителей княжеского рода. Митрополит Московский Зосима встал на сторону еретиков. В ереси были уличены дьяк Федор Курицын, невестка Иван III Елена Волошанка и ее сын Дмитрий. На поводу еретического движения пошел сам великий князь, что проявилось в том, что он наследником определил Дмитрия – сына Елены Волошанки. Однако после вскрытия ереси и преследования ее идеологов Иван III решительно отступился от их идеологии и посадил Волошанку с Дмитрием в заточение.

Значительную роль в борьбе с ересью жидовствующих сыграл Иосиф Волоцкий, который поддержал Новгородского архиепископа Геннадия и требовал созыва собора для решения участи еретиков. Есть достоверные сведения, что он лично повлиял на убеждения Иван III, упрекнув его в отступлении от веры отцов и покровительстве еретиков. За дело сохранения веры в чистоте и неприкосновенности Иосиф Волоцкий был канонизирован русской православной церковью.

Более того, можно объяснить его предложение о суровом наказании еретиков тем, что ересь не просто коснулась мирян, а распространилась на духовенство и стала угрожать вере самого великого князя. Отчасти по этой причине Иосиф Волоцкий предлагал казнить или держать в заточении еретиков, даже если те раскаются. В 1504 г. созванный Церковный Собор признал еретиков виновными, часть из них была казнена, остальные были заточены. В этом решении церковного собора воплотилась в жизнь концепция иосифлян о суровом пресечении и борьбе с еретиками. Взгляды Иосифа Волоцкого стали своего рода источником канонического права

и даже уголовного права Московского государства. По мысли Иосифа Волоцкого, государство должно преследовать еретиков и блюсти неприкосновенность православия и церкви. Справедливо В.А. Томсинов отмечает: «...Русский государь – это, в представлении Иосифа Волоцкого, прежде всего хранитель православно-нравственных устоев общества, защитник его от всякого вреда душевного и телесного, от разлагающего воздействия злочестивых еретиков»<sup>1</sup>.

Принципиальную позицию занял Иосиф Волоцкий относительно статуса монастырских земель. В отличие от Нила Сорского и Ивана III, настаивавших на лишении монастырей всех земель, Иосиф Волоколамский защищал земельные права церкви. По мнению основателя стяжательства, принцип нестяжания может распространяться на личное имущество монаха, а монастырь же нуждается в землях и крестьянах для выполнения своей просветительской, богослужебной и социальной миссии. Имущество необходимо церкви для того, чтобы священники могли вести службы, нести православие в мир и оказывать милостыню нуждающимся людям. Он писал: «Надо церковные вещи строить и святые иконы, и святые сосуды, и книги, и ризы, и братство кормить и поить, одевать, обувать, и иные всякие нужды исполнять, и нищим и странникам давать и кормить». На сторону иосифлян встал и церковный собор, отвергнувший идею Ивана III о секуляризации церковного имущества. Взгляды Иосифа Волоцкого были положены в основу идеологии неприкосновенности церковного имущества как материальной основы для осуществления духовенством дела спасения людей.

В учении о государстве Иосиф Волоцкий исходил из богоустановленности царской власти: «от вышняя Божия десницы поставлен Самодержец и Государь всея Руси». Вместе с тем, Иосиф высказывает общепринятое православное представление о том, что сам носитель остается человеком по своей природе. Свята царская власть, ее предназначение, а не человек, который призван ее осуществлять. Иосиф Волоцкий писал: «Царь естеством подобен всем человекам, властью же подобен Всевышнему Богу».

Наряду с разделением сфер церковной и государственной жизни основатель стяжательства возлагает на государство функцию по охране и поддержке православия. Государь своей силой должен опекать неприкосновенность православия от еретиков, правдой и судом карать преступников и зло. Тем самым Иосиф Волоцкий был близок к идее симфонии церковной и государственной властей, их гармоническому взаимодействию и поддержке друг друга. В его произведениях проскальзывает мысль о том, что царская власть носит церковный характер – служит спасению людей, но особыми, принудительными средствами.

---

<sup>1</sup>Томсинов В.А. История русской политической и правовой мысли. X–XVIII века. М., 2003. – С. 103.

Особый интерес вызывает позиция Иосифа Волоцкого по поводу нравственного облика царя. По его мнению, царь должен быть благочестив, праведен, справедлив, милосерден. При этом Иосиф Волоцкий отмечает, что государству подчинено лишь тело, а не душа. Поэтому человек не должен душой подчиниться царю, который преступает постулаты христианства. Такой власти человек должен сопротивляться, потому что она от дьявола, а не от Бога. Иосиф Волоцкий подчеркивает: «Если царь, царствуя над людьми, над собой имеет скверные грехи и страсти, сребролюбие, гнев, лукавство, неправду, гордость и ярость, неверие и хулу – такой царь не божий слуга, но дьявол, и не царь, а мучитель. Такого царя не наречет царем Господь Наш Иисус Христос, но лисом. И ты такого царя не слушай, даже если мучает или смертью грозит».

Может показаться, что концепция Иосифа близка теории общественного договора, исходящая из возможности сопротивления ненародной власти. Однако в действительности между концепциями нет ничего общего. Иосиф Волоцкий источник власти видел в божественной воле, а не народном суверенитете. Более того, концепция Волоцкого не ставила под сомнение саму власть и прежде всего самодержавие, тогда как в теории общественного договора речь шла о республике, основанной не на воле Бога, а интересах человека.

Концепция воцерковления государства отразилась на восприятии Иосифом Волоцким природы государственных законов. Идеолог иосифлянства не проводил строгой границы между религиозными и юридическими постулатами. В его классификации градские (государственные) законы – это законы в системе религиозных правил, хотя и занимающих последнюю ступень. Тем самым Иосиф Волоцкий растворяет юридическое начало в религиозных постулатах, возлагает на правовые нормы высокие духовные задачи. На государственном законодательстве лежит обязанность по охране веры, народных традиций и нравственности. Право должно служить общехристианской цели – нравственного совершенствования и спасения человека.

Относительно того, что не только гражданские законы определяют наказание еретиков, Иосиф Волоцкий замечает: «А если кто скажет: «Это гражданские законы, а не апостольские и не писания отцов», пусть послушает он, что преподобный отец наш Никон говорит о гражданских законах в своих боговдохновенных сочинениях: «Потому что поклоняемый Дух Святой наполнил божественных отцов на святых соборах, расположили они божественные правила, которые от Духа Святого, изложили божественные законы и слова святых и богоносных отцов, – а святые заповеди сказаны были устами самого Господа, – так что уже в древности божественные правила перемешались с гражданскими законами и положениями». Так была создана книга «Номоканон», то есть правило законов. Весьма сильно перемешались по Божьему промыслу божественные правила с за-

поведями Господними и изложенными святыми отцами, а также с самими гражданскими законами, – так возникла вышеназванная книга».

В сфере юридических учений Иосиф Волоцкий был сторонником религиозного одухотворения права, подчинения его религиозным канонам и целям христианского вероучения. Идеолог нестяжательства пытался показать неразрывную связь права и религии, необходимость укоренения юридических норм в православных традициях.

### **Литература**

Слово об осуждении еретиков преподобного И. Волоцкого. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://pelor.narod.ru/text/iosif.htm>

*А.А. Васильев*

## **Политико-правовые взгляды И.С. Пересветова<sup>1</sup>**

Иван Семенович Пересветов – одна из загадочных личностей в истории России XVI в. О нем практически нет никаких сведений кроме тех, которые он сам сообщает в своих челобитных царю Ивану Грозному. Упоминание о нем есть в описи архивных документов Московского государства XVI в. Известно, что Иван Пересветов считал себя родственником монаха Пересвета, вступившего в бой с Челубеем перед началом Куликовской битвы 1380 г. И.С. Пересветов служил воином у Польского, Чешского королей и у молдавского господаря. После чего он приехал в Московское государство в 1538–1539 гг. и стал служить русскому царю. Он предложил вооружить русских воинов македонскими щитами, что принесло ему награду и почет царя. В это же время царь определяет его на службу к князю Михаилу Юрьевичу Захарьину, который вскоре умирает, а Пересветов теряет свое имущество. Тяготясь своим положением и притеснением в судах и со стороны чиновников, он обращается с серией Челобитных к царю Ивану Грозному, в которых просит себе службы и передает ему свои сочинения.

К числу написанных сочинений И.С. Пересветова относятся: «Малая Челобитная», «Большая Челобитная», «Сказание о Магмет–салтане» и «Повесть об основании и взятии Царьграда». Более о его судьбе ничего неизвестно.

И.С. Пересветова часто называют светским писателем, предложившим целый ряд улучшений государственного строя Московского царства: отмена местничества, введение справедливого суда. Однако все свои предложения Иван Пересветов подчинил главной цели – водворению правды

---

<sup>1</sup> «Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Консервативная правовая доктрина России: исторические и теоретические аспекты», проект № 11-03-00521а»



в государстве как средству достижения божественного порядка на земле. По этой причине И.С. Пересветов критиковал византийский порядок, где, по его мнению, царство пало не из-за нарушения ритуалов веры, а вследствие попрания правды – истинного разума веры Христовой.

В целом для произведений Ивана Пересветова характерно то, что программа государственных реформ и описание порядков в России тесно переплетена с событиями мировой истории (падением Константинополя) и передается в аллегорической форме. Отмечая достоинства турецкого государственного быта, он тем самым показывает образец для Московской Руси и объясняет падение Византии.

**Иван Пересветов являлся сторонником самодержавия и оппонентом самовластию вельмож – бояр. В «Большой челобитной» И.С. Пересветов в качестве одной из причин падения Византии указывает на произвол и безответственность олигархов.** Так, он пишет: «При царе Константине Ивановиче управляли царством греческие вельможи и крестное целованье ставили ни во что, совершали измены, несправедливыми судами своими обоюдами они царство, богатели на слезах и крови христиан, пополняли богатство свое бесчестным стяжаньем... Таким образом, отдали они иноплеменникам-туркам на поругание и греческое царство, и веру христианскую, и красоту церковную».

В качестве пороков, которые поразили Царьград и угрожают Московскому государству, И.С. Пересветов называет притязания бояр, чиновников, институт кормления воевод и судей и, главное – отсутствие справедливости в суде и неправда в общественной жизни. **По сути дела, И.С. Пересветов, продолжая традиции своих предшественников, создает концепцию государства-правды. Государство Правды – государство, в котором не просто соблюдается порядок богослужения и ритуалы церкви, а жизнь людей строится на свободном принятии истины Христа – правды.** Причем Иван Пересветов подчеркивает, что Бог поддерживает не просто веру как ритуал, а праведную жизнь. Примечательно, что государство Правды он усматривал в строе Турецкой империи, где господствовала другая вера, но соблюдалась правда, которой благоволил сам Бог.

В уста молдавскому воеводе Петру по поводу Москвы И.С. Пересветов вкладывает следующие слова: «А есть ли в этом царстве правда?» А служи у него москвитянин Васька Мерцалов, и он спросил того: «Все ты знаешь о царстве том Московском, скажи мне истинно!» И стал тот говорить Петру, молдавскому воеводе: «Вера, государь, христианская добра, во всем совершенна, и красота церковная велика, а правды нет». Тогда Петр, молдавский воевода, заплакал и так сказал: «Коли правды нет, так ничего нет... Христос есть истинная правда, ярче солнца освещает он всю небесную высоту и земную ширину и бесчисленные глубины преисподние. Поклонились ему все племена небесные, земные и преисподние, все восхвалили и восславили имя его святое, ибо свят Господь наш Бог, силен

и крепок, и бессмертен, велик христианский Бог, и чудесны дела его, долготерпелив и многомилостив. В каком царстве правда, там и Бог пребывает, и не поднимается Божий гнев на это царство. Ничего нет сильнее правды в божественном Писании. Богу правда – сердечная радость, а царю – великая мудрость и сила».

По убеждению Пересветова, Византия пала по той причине, что потеряла правду, поддавшись искушениям – гордости и стяжанию. По этой причине греческое царство навлекло на себя Божий гнев и было отдано турецким завоевателям. Здесь Иван Пересветов выражает традиционную для русского мировоззрения мысль о том, что гибель царства – наказание Бога за грехи его людей и царей. Дабы не стать жертвой божественной кары, Московская Русь должна наряду с благочестием внести в жизнь начала праведной жизни.

Среди необходимых мер для обеспечения правды Иван Пересветов приводит:

– отмена кормления воевод за счет местного населения и выделения денег на их содержание прямо из государственной казны. Кормление и произвол бояр – прямая угроза единству государства и правде. Пересветов пишет о неправде византийских порядков: «А вельможи друг перед другом выпрашивали у царя Константина кормления, города и наместничества, бросаясь, как голодные псы, на кровь и на слезы рода христианского. А царь во всем исполнял их волю, во всем веселил им сердце, так что впустил в свое царство междоусобную войну своих вельмож и во всем прогневил Бога»;

– введение равного и справедливого суда с жесткими мерами ответственности недобросовестных судей и преследовании разбойников. Пересветов отмечает: «Суд был у греков несправедливый, торговля у них была бесчестная: не могу купец товару своему назначить цену. Вперед душу свою продаст, потом и товар продаст...».

Следует отметить, что Иван Грозный провел реформу управления на местах и отменил кормление, а в Судебнике прозвучала идея нелицеприятного и скорого суда. Возможно, что идеи Пересветова легли в основу реформ Ивана IV и стали своего рода доктринальным источником русского права.

**Как и ранее митрополит Иларион, Иван Пересветов провел различие между внешним, формальным соблюдением заветов христианства и свободной верой – правдой. На его взгляд, благочиние в церкви еще не говорит о праведности людей и их помыслов. На первое место он ставит идеал правды – духовного, совестного исполнения веры Христа. Так, в «Большой челобитной» он пишет: «Не веру любит Бог, правду. Истинная правда – Христос, Бог наш, Сын Бога возлюбленный, нераздельный в божестве единой Троицы, едино Божество и сила. И оставил он нам Евангелие – правду, а любя веру христианскую больше всех других**

вер, указал путь в Царствие небесное. А греки читали Евангелие, иные же слушали, но Божьей воли не исполняли, возвели на Бога хулу и впали в ересь. Соблазнил дьявол вельмож Константина, исполнили они целиком дьявольскую волю, а Бога прогневили. Сами соблазнились и царство Константина на соблазн навели, а веру христианскую потеряли. Когда Господь Бог изгнал Адама из рая – ведь он заповедь Божью нарушил, а дьявол тогда его подверг искушению и расписку с него взял, то навеки было погиб Адам. Но проявил свое милосердие Господь Бог своими добровольными страданиями, извел Адама из ада и расписку разорвал. Над всем миром один Бог». Праведен не тот, кто соблюдает внешние заповеди, а тот, кто на деле чтит веру и творит правду.

Продолжая мысль автора Повести временных лет о славянском, христианском единстве народов и предвосхищая концепцию Крижанича, И.С. Пересветов возлагает на русское царство миссию по раскрытию христианской правды для всех народов и освобождению братьев-христиан, покоренных турками. В «Большой челобитной» есть такие слова: «И все просят Бога, чтобы царство восточное и русский царь – благоверный и великий князь всея Руси Иван Васильевич – укрепили христианскую веру. Вся греческая вера гордится теперь этим русским царством, ожидая от Бога великого милосердия и помощи Божьей, чтобы освободиться с помощью русского царя от насилий турецкого царя-иноплеменника»<sup>1</sup>.

Концепция государства Правды и славянского вопроса явились определяющими в русской консервативной политико-правовой традиции. В XX в. идея государства правды стала краеугольным камнем концепции евразийцев, а теория славянской государственности легла в основу теории славянофилов, почвенников и официальной политической доктрины Российской империи, начавшей Крымскую, а потом и турецкую войны в интересах освобождения братьев-славян. Ранее в конце XVIII – начале XIX вв. Россия активно поддерживал греков в борьбе за независимость.

*Р.В. Насыров*

## **Юриспруденция – наука прикладная**

Прикладной (практический) характер юриспруденции как одной из гуманитарных (социальных) наук предопределен особым назначением права в общественной жизни. Вопрос «Что такое право?» известный представитель аналитической философии XX в. Дж. Остин назвал бы с научной точки зрения не вполне корректным, так как считал: «Говорить, что слово или выражение «имеет значение», означает предполагать, что существуют «наделенные значением» предложения, в которых они могут быть упот-

---

<sup>1</sup> Все народы едино суть. – М., 1987. – С. 640.

реблены. Знать же значение, которым обладает слово или фраза, означает знать значение предложений, в которых они употребляются»<sup>1</sup>. В этом же направлении рассуждает М.М. Бахтин: «Только высказывание может быть верным (или неверным), истинным, правдивым (ложным), прекрасным, справедливым и т.п.»<sup>2</sup> Это предполагает признание коммуникативного аспекта научной деятельности; та или иная наука – это диалог об особом предмете с соответствующим набором участников, то есть важно учитывать фактор аудитории и из многочисленных значений термина «право» использовать наиболее уместное в данном контексте.

Право – это многообразный в своем проявлении социальный институт, и дискурс о праве осуществляется не в каком-то нейтральном социальном пространстве, а в определенном его сегменте. Часто в дискуссии о сущности права приходится напоминать правоведам, что адресатом их рассуждений по этому вопросу выступают не философы или социологи, а прежде всего будущие или уже практикующие юристы. Если вспомнить известное высказывание И. Канта о том, что юристы ищут свое определение права, то необходимо признать, что притязание юристов на «свое» понимание права вполне обоснованно. При этом не отрицается, что инструментальная ценность позитивного права предполагает, что понять его сущность исходя из самого права невозможно; правоведа не могут не выходить за пределы собственно юридической материи. Но весь вопрос в том, на каком этапе научного исследования и с какой целью ученый-юрист учитывает философские, социологические, политологические и иные аспекты функционирования права. В отличие от других гуманитариев правоведа не может абстрагироваться от таких характеристик права, как: формальная определенность, общеобязательность, нормативность, связь с государством и т.д. В противном случае он перестает быть юристом, а становится философом, социологом и т.д.

В богословии или философии оправданно как самоцель сохранение чистоты идеи и принципов веры. И в юриспруденции есть основополагающие идеи и принципы, но прикладной характер этой науки предполагает признание критерием истинности юридических норм, также их реализуемость и эффективность. Так, правоведа может быть преданным сторонником демократии, хранить верность её идеалам, но при этом разрабатывать и реализовывать конституционно-правовые конструкции авторитарного государственного режима, как переходного этапа от тоталитаризма к демократии. Но часто российские правоведа, игнорируя реалии переживаемого обществом этапа развития, разрабатывают законопроекты как некие научно-идеологические трактаты. При этом в самой общественной жизни про-

---

<sup>1</sup> Остин Дж. Три способа пролить чернила: Философские работы. СПб., 2006. – С. 77.

<sup>2</sup> Бахтин М.М. Эстетика словесного творчества. М., 1986. – С. 318.

исходит профанация тех идей и принципов, которые так безоглядно и поспешно стремились реализовать их сторонники.

У автора этой статьи нет стремления низвести юриспруденцию на уровень ремесла или техники. Римский юрист Цельс в своем известном определении назвал право «ars» (искусство). Но всегда необходимо помнить, что право – это искусство прикладное. Речь не идет об игнорировании или недооценке фундаментальных ценностей в правоведении и юридическом образовании, а о необходимости восприятия универсальных начал нравственности и справедливости сквозь призму позитивного права и его возможностей. Любой нормальный человек способен воспринимать красоту, но если он решил стать художником, то он должен овладеть особой техникой живописи. Точно также любой социализированный субъект несет в себе представления о нравственности и справедливости, но если он решил стать юристом, то он должен освоить особый механизм проявления указанных начал в правовом сегменте социального бытия. Подобно тому, как художник не может называть произведения искусства единственным воплощением красоты (она проявляется в природе, в обыденных вещах и т.д.), точно так же и юрист не должен считать, что право является единственным воплощением и гарантом нравственности и справедливости. Да, необходимо опасаться сужения горизонта восприятия права, но широта мышления не означает его неопределенности и размытости.

Важно уяснить различие двух видов научных исследований: фундаментальных и прикладных. Первые характеризуются тем, что получение объективных знаний об окружающем мире является единственной и конечной целью, если даже новое знание не имеет практического значения и применения. Тогда как прикладные науки призваны не просто познавать, но и влиять на объект с определенной практической целью. Сразу оговоримся, что и фундаментальные, и прикладные науки носят теоретический характер, то есть являются системой обобщенных знаний и воплощаются в понятиях, принципах, закономерностях и т.д.

Фундаментальные исследования используются прикладными науками, но лишь те достижения и в том случае, если это даст непосредственный положительный результат. Идеологи реформ в праве часто игнорируют следующее положение: истинность фундаментальных знаний, используемых в прикладных науках, не гарантирует истинности и результативности прикладных разработок. Как указывает Е.А. Мамчур, «для прикладных исследований и технологий полученное в чистых исследованиях знание является средством для достижения их основной цели»<sup>1</sup>. А любое средство может быть использовано как во благо, так и во зло. В системе гуманитарного познания, например, философия права по отношению к теории права,

---

<sup>1</sup> Мамчур Е.А. Два лика науки / Науковедение. – 2003. – № 20. – С. 125.

как части юриспруденции, выступает в качестве фундаментальной науки<sup>1</sup>. Разработанные в философии права идеи и принципы нравственности, свободы, справедливости и иные могут воплощаться в законах, и эти законы становятся элементом механизма правового регулирования. Ссылки на указанные принципы могут быть элементом как правовой, так и антиправовой практики. Источником зла становятся не эти возвышенные идеи и принципы, а практика их реализации<sup>2</sup>. Недооценка этой опасности и возникает в случае смешения права с идеологией и игнорирования прикладного характера юриспруденции.

Предмет любой науки носит специальный характер. Поэтому с онтологическими основами социального бытия ученые-гуманитарии соприкасаются, но не могут непосредственно их «схватить» и выразить языком и методом своей науки. Многие исследователи (филолог М. Бахтин, психоаналитик З. Фрейд, этнограф К. Леви-Стросс и другие) выходили на самые широкие обобщения, касающиеся фундаментальных основ культуры, но делали это в контексте своих специальных исследований. В диалоге гуманитарных наук ценными являются те общефилософские и культурологические наблюдения правоведов, которые сделаны сквозь призму сложного и противоречивого бытия собственно юридической материи. Идя своим путем, юриспруденция реально и плодотворно может взаимодействовать с другими гуманитарными науками. Например, диалогическая концепция культуры М. Бахтина перекликается с определением предмета правового регулирования как совокупности общественных отношений (связей), монистической трактовкой объекта правоотношения, принципом, что субъективное право всегда предполагает обязанное лицо и др.<sup>3</sup>.

Прикладной характер юридической науки позволяет сформулировать методологическое требование – каждому общетеоретическому юридическому понятию должно соответствовать проблемное поле конкретных пра-

---

<sup>1</sup> Говоря о соотношении различных наук необходимо учитывать принцип реляционности: в философском контексте право рассматривается как проявление практического разума (И. Кант), а теория права в системе юридических наук трактуется как фундаментальная наука. Но при этом, по словам Г. Радбруха, философия права остается частью философии, то есть носит фундаментальный характер, соответственно теория права – является частью юриспруденции, то есть должна сохранять прикладной характер.

<sup>2</sup> Разумеется, существуют откровенно антигуманные идеологии типа расизма, тоталитаризма, социального дарвинизма и т.п., которые должны признаваться просто ложными и антинаучными. Речь же идет именно об истинных и возвышенных идеях и принципах, которые могут быть использованы во зло.

<sup>3</sup> Утверждение М. Бахтина, что любой текст или высказывание всегда имеют адресата, соответствует остроумному примеру цивилистов о том, что Робинзон Крузо на необитаемом острове до появления там Пятницы не был собственником своих вещей, так как некому было заявлять, что эта вещь моя.

вовых ситуаций. Категориальный аппарат общей теории права должен соответствовать реально существующему предмету правового регулирования. Когда это требование не учитывается, могут возникать концепции, носящие скорее не юридический, а философский, социологический и иной характер, то есть выходящие за пределы предмета собственно юриспруденции.

Как известно, предмет науки необходимо отличать от объекта исследования. Предмет науки является результатом дифференциации научного познания и особого, специфичного взгляда представителя данной науки на изучаемый объект. Обычно указывают на то, что предмет науки, как нечто первичное, предопределяет и соответствующий метод. Но В.С. Нерсеянц следующим образом обосновывает дуализм объектов и единство предмета науки «Общая теория права и государства»: «Хотя юридическая наука и изучает два объекта (право и государство), однако она, как и всякая наука, имеет и вообще может иметь лишь один предмет. Это означает, что два фактически разных объекта (право и государство) исследуются и познаются в рамках и с позиций юридической науки»<sup>1</sup>. По сути, правовед исходит из характерного для неклассической методологии тезиса – предмет науки определяется методом, то есть «что» исследует ученый определяется тем, «как» он исследует<sup>2</sup>. Характерно, что в переводе с древнегреческого слово «метод» означает «путь», то есть ученый, выбирая тот или иной метод, определяет и направление своего исследования и входит в соответствующий сегмент социальной реальности.

Именно формально-юридический метод позволяет признавать юриспруденцию наукой со своим предметом. Этот метод требует рассматривать право как особый социальный институт, обеспечивающий форму общественных отношений. Если, например, юрист исследует партийную систему страны, то его интересует прежде всего соответствующее законодательство, официальные процедуры, судебная практика и т.д.; для него важна не эффективность методов политической деятельности, а их законность. Политолог, изучая формы и приемы политической борьбы, может дать ценный материал правоведам для разработки соответствующих юридических механизмов, которые не регулируют этот процесс, а лишь предотвращают злоупотребления свободой в политической сфере. Поэтому возможно и даже необходимо обращаться к достижениям и методологии иных со-

---

<sup>1</sup> Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов // Под общ. ред. В.С. Нерсеянца. – М., 1999. – С.4.

<sup>2</sup> Для иллюстрации этой взаимоопределяемости предмета и метода можно привести следующий пример: ребенку, имеющему склонность к научному познанию окружающего мира, можно подарить или телескоп, или микроскоп. Этим выбором метода (прибора) познания предопределяется предмет его интереса и исследования.

циальных наук (политологии, юридической социологии, психологии и т.п.), но это должно делаться в контексте основной цели работы и не приводить к утрате юридического характера всего исследования.

Предмет общей теории права В.М. Сырых определил так: с одной стороны, выделена правовая надстройка (нормы права, правоотношения, система права, правосознание), а с другой – иные социальные явления, которые связаны с правовой надстройкой, то есть собственно правом<sup>1</sup>. Если не отличать социальные явления, составляющие саму юридическую материю, от иных социальных явлений, которые влияют на функционирование права, то происходит размывание предмета юриспруденции. Речь не идет о сужении кругозора и формализации мышления ученого-юриста, а о методологической установке «различать, а не смешивать». Это касается вопроса и общего определения права.

Многообразие подходов к праву соответствует сложности самой юридической практики. Но этот факт не является основанием для признания самых разнообразных и сверхоригинальных концепций права. Эти концепции должны не просто иметь какое-то отношение к праву, а носить именно юридический характер. «Симптомом» утраты юридического характера той или иной концепции права и «выхода» правоведа из юриспруденции в сферу иной гуманитарной науки является отрицание или пренебрежение такими признаками права как институциональность, формальная определенность, официальный характер и иные. Так, термин «источник права» употребляется во множестве смыслов – материальном, историческом, идеологическом, доктринальном, информационном и т.п. Но, признавая это многообразие значений, никогда нельзя забывать о многочисленной корпорации юристов-практиков, для которых источник права – это прежде всего источник юридической нормы, ссылка на которую и делает его акт реализации права нормативно и официально обоснованным.

Где же критерий сохранения собственно юридического предмета исследования? Ответ содержится в римской классической юриспруденции – обобщения допустимы как результат разрешения схожих юридических ситуаций. Павел настаивал: «Non ex regula ius summat, sed ex iure quod est regula fiat» (D.50.17.1) – «Не на основании общего правила устанавливаются правомочия, а на основании правомочий создаются правила». Римские юристы не были склонны давать общие определения и классификации, а направляли свое внимание в основном на разрешение конкретных случаев. Возникновение теоретической юриспруденции можно считать прогрессом права, если сохраняется установка, что обобщения в теории права возникают как реакция на потребности юридической практики. Точно так

---

<sup>1</sup> Логические основания общей теории права: В 2 тт. – Т. 1. Элементный состав. – М., 2000. – С. 35.



же и сам факт существования корпорации ученых-юристов является лишь следствием наличия сообщества юристов-практиков.

Кроме восприятия права как институционального явления, формально-юридическому методу присуще признание условного характера права. Это означает, что юридический стиль мышления допускает широкое использованием понятий, носящих условный и прикладной характер. Еще Аристотель заметил: «Не всякая наука есть доказывающая наука [...] Есть не только наука, но также и некоторое начало науки, посредством которого нам становятся известными термины»<sup>1</sup>. Что является началом юриспруденции как науки и каким образом это начало предопределяет специфику юридических понятий?

Часто таким началом называют идеи и принципы нравственности и справедливости. Но ссылки на эти начала всегда делаются уже в рамках существующего права и представлений о нем; кроме того у юриспруденции нет монополии на определение и реализацию этих высших ценностей. Скорее, это непосредственный предмет размышлений богословов и философов, выводами которых и пользуются юристы для нравственного оправдания юридических предписаний и предотвращения забвения этих принципов в процессе своей специфичной юридической деятельности. Сказанное подтверждается историей римской юриспруденции.

Первые юристы в Древнем Риме появились в лоне практической деятельности – *respondere, cavere, agere*, то есть консультаций, составления документов, участия в процессе и т.д.<sup>2</sup> Будучи представителями аристократии, юристы были людьми образованными и, как правило, поклонниками той или иной древнегреческой школы философов; в своей практической деятельности они стали использовать эти знания с целью смягчения формализма и консерватизма древнего римского права. Поэтому и возникли ссылки на идеи справедливости и нравственности, что нашло отражение в известном определении права Цельса «*Ius est ars boni et aequi*». Но вновь обратим внимание, что перевод слова «*ars*» как «наука» есть явная модернизация, так как речь в этом афоризме идет о праве как «искусстве или мастерстве определять, что хорошо и справедливо». Это означает, что в праве и юриспруденции принципы нравственности и справедливости исследуются не сами по себе, а в контексте практической деятельности.

---

<sup>1</sup> Аристотель. Аналитика первая и вторая / Пер. и комм. Б.А. Фохта. – М., 1952. С. 255.

<sup>2</sup> Историки римского права утверждают, что юридическая деятельность еще до возникновения светской юриспруденции проявлялась в некоторых функциях жрецов-понтификов. Но эти функции проявлялись не в общих рассуждениях о нравственности и справедливости, а в составлении судебного календаря, исковых формул и т.д. (См.: Покровский И.А. История римского права. – СПб., 1998. – С. 43–44).

То, что юридическая практика предшествует общему понятию права, отражается в следующих суждениях Ульпиана: «Право получило свое название от »правосудия» (*iustitia*). «Правосудие есть неизменная и постоянная воля предоставлять каждому его право» (D.1.1.1,10)<sup>1</sup> Примечательно, что значение слова «*iustitia*» как «справедливость» в латинском языке является не первоначальным, а приобретенным. Э. Бенвенист утверждает, что термин «*ius*» произошел от глагола «*iurare*» – произносить клятву<sup>2</sup>. В своем исследовании Л.Л. Кофанов показал религиозно-сакральные истоки архаического римского права: «Обязательственные отношения регулировались сакральными законами римской *civitas*, близкими по своей сути к религиозным запретам, табу первобытных обществ. Всякое обязательство подкреплялось клятвой, нарушение которой каралось в древнейший период принесением виновника в жертву богам. Следы сакрального права отчетливо видны и в ритуальных формах заключения сделок *nexum mancipiūque*»<sup>3</sup>.

Таким образом, сказанное позволяет определить начало права и юриспруденции как требование соблюдать установленную форму – ритуал, процедуру, обряд. Религия является истоком права в том смысле, что первоначально эти ритуалы носили сакральный характер. Обычно указывается, что характерной чертой примитивного права является формализм – достижение последствий связывается со строгим совершением соответствующих обрядов, и прогресс в праве связывается с преодолением этого формализма и содержательным разрешением юридических ситуаций. Но в действительности развитие права не устранило формализм в юридической деятельности (что особенно остро ощущают и современные юристы практики), а смягчило и секуляризировало юридические обряды. Подавляющее большинство правовых вопросов и сейчас разрешаются на основе признаваемого и в классическом римском праве принципа законности – «*Dura lex sed lex*» – «Закон суров, но это закон» или «*Nemo supra lex*» – «Закон выше всего». Позитивным в развитии права было не упразднение формализма как такового, а признание возможности возникновения сложных и нетипичных правовых ситуаций, когда возникает вопрос о соблюдении не только «буквы закона», но и «духа закона». Но при определении меры справедливости *ad hoc* – для данного случая, формально-официальный характер права проявляется в самом статусе субъекта судейского усмотрения и особой процедуре его совершения.

---

<sup>1</sup> Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., 1997. – С. 157, 159.

<sup>2</sup> Бенвенист Э. Словарь индоевропейских социальных терминов. – М., 1995. – С. 306.

<sup>3</sup> Кофанов Л.Л. Обязательственное право в архаическом Риме: Долговой вопрос (VI–IV до н.э.). – М., 1994. – С. 186.

Формально-условный и прикладной характер предопределяет специфичность юридических понятий и терминов. Юристы говорят о недвижимых, неделимых и потребляемых (исчезающих в процессе использования) вещах. Но физик или химик могут возразить – планета Земля вращается вокруг своей оси, а атом (в переводе с др.-греч. неделимый) делится на электроны и протоны, и обоснован закон сохранения материи. С точки зрения естествознания, эти юридические понятия могут быть признаны неистинными – нет недвижимых, неделимых и исчезающих (потребляемых) вещей. Но существует особая юридическая картина мира – ночное время наступает после захода солнца, а для юриста – после 22.00. Даже допускаются фикции – вопреки законам формальной логики, признается существования факта, которого нет. Эта специфичность права и юридического мышления отражается в следующих высказываниях римских юристов: «*communis error facit ius*» – «общая ошибка создает право», «*res iudicata pro veritate habetur*» – «решенное дело считается за истину». Эта условность права допустима в силу его назначения – обеспечивать стабильность и форму общественных отношений. Философ, социолог, психолог и т.д., входящие в юридический дискурс, должны учитывать своеобразие юридического стиля мышления. Соответственно и правоведа, использующие в рамках своих юридических исследований категории иных социальных наук, должны при этом оставаться юристами, а не становиться только философами, социологами и т.п.

Своеобразие юридического мышления в том, что правовые явления выделяются не только по своим объективным социальным и иным признакам, но и в силу того, что они признаны таковыми в законе или судебной практике. Так, определение правонарушения включает в себя как формально-юридические, так и социологические признаки. Если деяние, считавшееся ранее социально-вредным и признававшееся проступком, приобрело общественно-опасный характер, то это деяние юридически становится преступлением только после введения соответствующего состава в УК. Или другой пример: в суде *de facto* доказана виновность подсудимого в тяжком преступлении, но адвокат доказал не виновность лица, а нарушение процессуальных требований оформления доказательств. И суд выносит оправдательный приговор, хотя у всех участников судебного заседания сохранилась убежденность, что подсудимый виновен, но *de jure* он таковым не является. Этот пример у обывателей, кроме удивления и усмешки в адрес юристов-формалистов, вызывает еще и возмущение. Если, несмотря на нарушение процессуальных норм получения и оформления доказательств, суд вынесет обвинительный приговор, то, возможно, по содержанию это решение *ad hoc* будет нравственным и справедливым. Но в праве, говоря условно, действует правило «суперпозиции» – важным признаком права является нормативность и то, что допустимо в одном случае, становится допустимым вообще.

Единственным способом сохранения определенности предмета юридической науки является осознание прикладного характера правовой науки. Генетически и функционально юридическая практика предшествует теории и философии права. Это означает, что истинным в праве является не то, что возможно вообще, а то, что соответствует условиям и потребностям предмета правового регулирования в этом обществе и на данном этапе его развития. Казалось бы, это очевидно. Но на вопрос: «Является ли теория права фундаментальной или прикладной наукой?», как правило, провозглашается её фундаментальный характер. И это, казалось бы, очевидно, так как в рамках юриспруденции теория права призвана реализовывать методологическую, онтологическую, гносеологическую и т.д. функции.

Большинство теоретиков отрицательно относятся к признанию не просто науки «Общая теория права», а науки «Общая теория российского права». Если общая теория права – наука универсальная, то её понятия должны иметь отношение ко всем правовым системам. Но, например, система права часто определяется как совокупность отраслей и институтов, а при характеристике источников права особое внимание уделяется нормативно-правовому акту, то есть обобщается опыт романо-германской правовой системы. В действительности прикладной характер не только отраслевых и специальных юридических дисциплин, но и общей теории права проявляется в содержании научной и учебной литературы. В них речь идет не вообще об источниках или системе права, а об источниках и системе именно российского права. Если в российском учебнике по теории права в качестве вида правонарушения без соответствующих оговорок выделяется уголовный проступок, то речь идет о грубой ошибке, так как это противоречит действующему российскому законодательству.

Теория права как система обобщенных знаний возникла в рамках юриспруденции, которая в целом является наукой прикладной. И при этом теория права не может покинуть лоно, породившей её юридической деятельности. Не отрицая указанных выше функций теории права, не стоит забывать, что исторически и функционально эта наука производна от практической юриспруденции. Забвение этого факта и приводит к характерному для российской правовой науки производству нового знания без

Существует различие, по словам Г. Дж. Бермана, между правом и метаправом, то есть правом как оно практикуется, и правом, как оно задумано<sup>1</sup>. В идеале эти две точки зрения на право должны находиться в определенном взаимодействии и не подменять друг друга. Но в российском доктринальном правосознании явно преобладает внимание не к реально дей-

---

<sup>1</sup> Берман Г. Дж. Указ. соч. – С. 125.

ствующему праву, а к тому каким оно должно быть<sup>1</sup>. Это проявляется в некотором «панлогизме», то есть в восприятии и изучении правовой действительности как логического выражения некоторого принципа и понятия. Примером устойчивости такого подхода к исследованию права в отечественной юриспруденции можно считать книгу Вазгена С. Нерсесяна, в которой обосновывается концепция понятийной юриспруденции: «Движущееся «от и до» исходное правовое понятие (исходный правовой принцип) «юридизирует» весь сопутствующий этому движению исследуемый материал (исходно не понятийный) по своему понятийному образу и подобию, т.е. создает последовательность юридических понятий, единых по форме и содержанию, иерархически взаимосвязанных, восходящих к исходному понятию (исходному принципу) ...»<sup>2</sup>. Такой стиль мышления и формирует отношение к социальной реальности как материалу, которому необходимо придать определенную форму в соответствии с заранее провозглашенными принципами и понятиями. Исходя из такой установки неудачи реформ в праве объясняют тем, что в их основу была положена не та идея. Хотя не в меньшей степени причина неудач в том, эти реформы по содержанию, форме и темпу реализации не соответствовали реалиям.

Если юриспруденция – наука практическая, то теоретические положения, воплощаемые в законодательстве, всегда должны соответствовать реально существующему в данный момент предмету правового регулирования. Необходимо признать недопустимым не только сохранение законов, которые были предназначены для регулирования *уже* не существующих общественных отношений, но и одновременно спорным является принятие законов в рамках так называемого опережающего правотворчества, то есть для регулирования *еще* не существующих, а лишь предполагаемых, желаемых общественных отношений.

Можно, разумеется, возразить, что «опережающие законы» могут выступать катализатором общественного развития. Но «хороша ложка к обеду», и установка на «опережающее правотворчество» приводит к возникновению большого числа пробелов в позитивном праве. Понятие «пробел в праве» предполагает, что в целом система законодательства соответствует реалиям, но иногда возникают пробелы в законодательстве как явления исключительные, эпизодические. Но современное состояние российского законодательства и проблемы его реализации наиболее адекватно описываются с помощью понятия «правовой вакуум» – необходимо признать отсутствие должного правового регулирования не просто той или иной группы общественных отношений, а отдельных сфер общественной жизни. Са-

---

<sup>1</sup> Отсюда некоторая идеологизированность российской правовой науки. Подробнее об этом см.: Насыров Р.В. Человек как самоценность: О формулировке ст. 2 Конституции РФ 1993 г. (Курс лекции). – Барнаул, 2008. – С.41–53.

<sup>2</sup> Нерсесян В.С. Право и правовой закон: становление и развитие. – М., 2009. – С. 13.

мое поразительное, что правовой вакуум возникает в условиях наличия огромного количества нормативно-правовых актов и активного законотворчества. Этот парадокс объясняется тем, что значительное число норм являются воплощением, по выражению римских юристов, «*ius meum*» – «голового права». Это производство «голых» законов непосредственно связано с указанным выше производством в правовой науке нового знания ради самого знания.

В праве, как особой сфере отечественной культуры, проявляется удивительная черта российского менталитета – «двоемирие», умение жить сразу в двух мирах – реальном и виртуальном. Допустимо ставить и обсуждать вопрос о том, что само выражение «российское право» пока не имеет значения действующего официального права, которое в значительной своей части носит «виртуально-подражательный» характер и страдает от наличия большого числа «голых», то есть нереализуемых на практике норм. Удивительно, но в научной литературе признается существование в России не только «теневого экономики» и «теневого политики», но даже «теневого права»<sup>1</sup>, и соответственно имеет смысл вести речь о некоей нелегальной «теневого юстиции».

Ссылка на то, что «опережающие законы» способствуют развитию соответствующих сфер общества, выглядит убедительным. Но дело в том, что социальное бытие в каждый момент своего существования не только динамично, но и многофакторно. Это означает, что невозможно разработать законодательную основу тех или иных преобразований и ожидать автоматических положительных результатов, как вознаграждения за правильно выбранную стратегию развития. Ссылка на само собой разумеющиеся научные истины убедительна и в такой же степени опасна. Ведь ясно, например, что кратчайший путь – прямая линия, но общественная жизнь в целом и правовое регулирование в частности – это не прямая дорога, а скорее хождение по краю извилистой пропасти, как линии, по одну («правую») сторону которой справедливость, эффективность, стабильное развитие, а по другую – беззаконие, стагнация, хаос.

Правовому регулированию в большей мере соответствует не радикализм, а конструктивная, но все же осторожность. Вспомним недавние 90-е гг. Как известно, в истории сослагательное наклонение не допускается – что произошло, то произошло. Но поражает тоталитарное по духу отсутствие в эти годы реальной дискуссии о направлениях и формах проведения экономической реформы; все было ясно – «кратчайший путь – прямая линия», то есть панацея – классическая рыночная экономика, частная собственность, приоритет частного права по отношению к публичному и т.п. Новый Гражданский кодекс РФ и разрабатывался как юридическое воплощение этой само собой разумеющейся истины. И что в результате?

---

<sup>1</sup>См.: Вестник МГУ. Серия 12. Политические науки. 2005, № 12.

В 90-х гг. в России сложилась олигархически-бюрократическая социально-экономическая и политическая система.

Удивительно, что новое гражданское законодательство РФ, воплотившее классические цивилистические конструкции, стало очень удобной нормативной основой возникновения целой системы злоупотребления правом в этой сфере. В одном из своих выступлений А. Чубайс, в русле ликвидации «рыночной безграмотности», разъяснял (воспроизвожу не дословно, но за смысл ручаюсь), что право собственности на нефтяную компанию и квартиру одно и то же. Для экономиста, политолога или социолога – это явная демагогия. Но в какой степени ученые-цивилисты готовы противостоять такому утилитарно-политическому использованию юридического понятия «священной частной собственности» или других классических конструкций права? Практика 90-х гг показала, что догма права может легко стать идеологией в негативном смысле этого слова, то есть использоваться в утилитарно-политических целях.

Если страна переживает переходный период, то ему должно соответствовать адекватное законодательство переходного типа. Капитализм, как экономический уклад, и буржуазия, как влиятельный социальный слой, сложились внутри феодализма. Само утверждение, что в начале 90-х гг. в России произошла буржуазная революция, звучит абсурдно «Как возможна буржуазная революция в условиях отсутствия буржуазии?». Гражданский кодекс Франции 1804 г. явился формой законодательного признания факта – наличие функционирующей на началах частной собственности и свободы договора экономики как социально-экономической основы общества. С позиций социологического направления в юриспруденции можно утверждать, что в Кодексе Наполеона большинство норм не разрушали прежний строй и не порождали новых правоотношений, а констатировали существование нового порядка и устраняли последние остатки прошлого. В России же 90-х гг. сложившаяся под лозунгом классических принципов и конструкций рыночной экономики и демократии новая социально-политическая реальность явилась результатом не конструктивного преобразования и развития, а скорее мутацией прежней партийно-номенклатурной системы.

Таким образом, целесообразнее говорить, во-первых, об объективности реально существующего предмета правового регулирования, его системы, условиях и тенденциях развития и, во-вторых, о необходимости адекватного отражения этих данностей в законодательстве. Назначение ученых-юристов – изучать этот реально существующий «здесь и сейчас» предмет правового регулирования, выявлять его действительную систему и осторожно определять направления и формы эволюции. Для реализации этих требований ученые-юристы должны воспринимать юриспруденцию как прикладную науку.

**Ю.П. Шубин**  
**К вопросу о доступе граждан**  
**к береговой полосе водного объекта**

Важное юридическое значение в сфере природоресурсного права имеет классификация природопользования на общее и специальное: критерием такой классификации являются основания возникновения соответствующего вида права природопользования.

Общее природопользование является общедоступным, т.е. не требует получения специального разрешения со стороны компетентных органов государственной власти (или заключения соответствующего договора), не требует внесения платы за пользование соответствующим компонентом природной среды и, как правило, осуществляется без учета соответствующих лимитов и нормативов. Как отмечают специалисты, общее природопользование связано с реализацией естественного права каждого гражданина на благоприятную окружающую среду.<sup>1</sup>

Однако при осуществлении общего природопользования граждане обязаны соблюдать определенные требования (правила, пределы, условия), установленные природоресурсным законодательством.

С принятием Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ<sup>2</sup>, Водного кодекса РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ<sup>3</sup> (далее – ВК РФ), Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»<sup>4</sup>, Правил рыболовства в соответствующих рыбохозяйственных бассейнах и других нормативных правовых актов механизм правового регулирования в сфере общего природопользования претерпел определенные изменения.

В настоящей статье речь пойдет о правовом регулировании общего водопользования с учетом изменений водного законодательства, обусловленных принятием ВК РФ.

Следует сразу заметить, что использовавшееся Водным кодексом РФ от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ, понятие «общее водопользование» как вид водопользования из нового ВК РФ исключено.

Однако в соответствии с ч. 1 ст. 6 ВК РФ законодатель признает водными объектами общего пользования (т.е. общедоступными водными объектами) поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. В соответствии с ч. 1 ст. 8 ВК РФ вод-

---

<sup>1</sup> См. например: Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2004. – С. 162; Решетников В.И. Экологическое право. Курс лекций. – М., 2003. – С. 24 и др.

<sup>2</sup> Сборник законодательства РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

<sup>3</sup> Сборник законодательства РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.

<sup>4</sup> Сборник законодательства РФ. – 2004. – № 52 (часть 1). – Ст. 5270.



ные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности), за исключением случаев, установленных ч. 2 настоящей статьи. В соответствии с ч. 2 ст. 8 ВК РФ пруд, обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу, находятся соответственно в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования, физического лица, юридического лица, если иное не установлено федеральными законами.

Таким образом, с учетом действующего законодательства большая часть поверхностных водных объектов в настоящий момент находится в государственной или муниципальной собственности и, следовательно, такие водные объекты являются водными объектами общего пользования, исключения составляют лишь пруды и обводненные карьеры, расположенные на земельных участках, принадлежащих на праве собственности физическим или юридическим лицам.

В ВК РФ сохранено представление о поверхностных водных объектах как о единстве поверхностных вод и покрытых ими земель. Однако, кроме того в ВК РФ появилась очень важная новелла о том, что в состав водных объектов входят земли в пределах береговой линии, т.е. в ВК РФ, как отмечает Д.О. Сиваков, закреплен определенный ориентир для разграничения предметов права собственности на водные объекты и близлежащие земельные участки, имеющие других хозяев.<sup>1</sup> Таким образом, законодатель разрешил вопрос о том, до каких пределов собственник (или пользователь) водного объекта будет считать дно и берег «своими».

Береговая линия, иными словами граница водного объекта, устанавливается законодателем. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 5 ВК РФ береговая линия (граница водного объекта) определяется для реки, ручья, канала, озера, обводненного карьера – по среднесуточному уровню вод в период, когда они не покрыты льдом, а пруда, водохранилища – по нормальному подпорному уровню воды.

Однако следует заметить, что на практике по отношению ко многим водным объектам установить береговую линию довольно сложно. Специалисты в области водного права отмечают, что государственный мониторинг (наблюдение) за водными объектами в течение последних 15 лет оставал желать лучшего. На многочисленных малых водоемах и водотоках среднесуточный уровень вод в безледный период не отслеживался. От-

---

<sup>1</sup> Сиваков Д.О. Водный кодекс 2006 года: новеллы и задачи применения // Журнал российского права. – 2007. – № 1 [Электронный ресурс] – Программа информационной поддержки российской науки и образования: КонсультантПлюс: Высшая школа / справочные правовые системы. – 2011. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

носителем многих прудов, сооруженных без проекта («кустарно») либо более века назад, нормальный подпорный уровень также не отслеживался. За состоянием многих водных объектов в лучшем случае осуществлялись эпизодические наблюдения.<sup>1</sup> Следовательно, в настоящее время соответствующим уполномоченным органам, отвечающим за водные ресурсы (прежде всего Росгидромету), следует по возможности восполнить данный пробел, поскольку определение береговой линии поверхностных водных объектов необходимо, в том числе и для разграничения предмета права собственности на водный объект (включая дно и берег) и на близлежащий земельный участок.

Важной новеллой является норма ч. 6 ст. 6 ВК РФ, согласно которой полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначается для общего пользования.

Как справедливо отмечает Д.О. Сиваков, по ВК РФ у собственности на земельные участки и водные объекты возникла своего рода «нейтральная» зона, также их разграничивающая.<sup>2</sup>

В соответствии с ч. 8 ст. 27 Земельного кодекса РФ<sup>3</sup> (далее – ЗК РФ) запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования.

Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет двадцать метров, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем десять километров. Ширина береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем десять километров, составляет пять метров.

Следует также заметить, что согласно ч. 7 ст. 6 ВК РФ береговая полоса болот, ледников, снежников, природных выходов подземных вод (родников, гейзеров) и иных предусмотренных федеральными законами водных объектов не определяется.

---

<sup>1</sup> Сиваков Д.О. Состояние и перспективы обновления водного законодательства // Экологическое право. – 2010. – № 1 [Электронный ресурс] – Программа информационной поддержки российской науки и образования: КонсультантПлюс: Высшая школа / справочные правовые системы. – 2011. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>2</sup> Сиваков Д.О. Состояние и перспективы обновления водного законодательства // Экологическое право. – 2010. – № 1 [Электронный ресурс] – Программа информационной поддержки российской науки и образования: КонсультантПлюс: Высшая школа / справочные правовые системы. – 2011. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

Необходимость ограничения права собственности на полосу прибрежной земли возникла в XIX в. В соответствии с Уставом путей сообщения 1897 г. по берегам рек и других водоемов отводилось определенное пространство земли («бечевник») для бечевой тяги судов, плотов и прочих надобностей судоходства.<sup>1</sup> Прибрежный собственник хотя и сохранял право собственности на землю под бечевником, если эта земля не была отчуждена в принудительном порядке для государственной или общественной пользы, но не вправе был предпринимать ничего такого, что могло бы в каком-либо отношении затруднить свободное пользование бечевником для надобностей судоходства и сплава. Бечевник также был предоставлен для пристанища рыбаков и обсушки их снастей, возведения сторожевых будок в целях контроля за перевозками товаров через таможенную границу и т.п.<sup>2</sup>

Представляется, что законодатель в XIX в. достаточно гармонично соотносил интересы и собственников прибрежных территорий, и иных субъектов, заинтересованных в использовании прибрежной полосы, но не имеющих на нее прав собственности. В случаях, когда интересы государства требовали отчуждения прибрежной полосы в пользу широких социальных слоев населения для защиты интересов рыболовства, свободного перемещения и транспортировки товаров и т.д., закон предусматривал ее возможность. Однако закон также и устанавливал четкие гарантии защиты интересов собственников и соответствующие компенсации в случае ограничения их прав.

Современный законодатель пошел еще дальше, установив запрет на приватизацию земельных участков в пределах береговой полосы водных объектов общего пользования, о чем уже было сказано.

Согласно ч. 2 ст. 6 ВК РФ каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другими федеральными законами. В данном случае законодатель говорит и о тех видах водопользования, для осуществления которых не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование в соответствии с ч. 3 ст. 11 ВК РФ, то есть для плавания маломерных судов; рыболовства, охоты; полива садовых, огородных, дачных земельных участков, ведения личного подсобного хозяйства; купания и т.д.

---

<sup>1</sup> Цит. по: Мейер Д.И. Русское гражданское право. СПб., 1902. – С. 51.

<sup>2</sup> Ганзлик Ю.И. Ограничение права собственности на полосу прибрежной земли (бечевник) на рубеже XIX-XX вв. в России // История государства и права. – 2010. – № 19 [Электронный ресурс] – Программа информационной поддержки российской науки и образования: КонсультантПлюс: Высшая школа / справочные правовые системы. – 2011. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Кроме того, в соответствии с ч. 8 ст. 6 ВК РФ каждый гражданин вправе пользоваться (без применения механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.

Поднимая вопрос о конфликте интересов собственников земельных участков, прилегающих к водным объектам общего пользования, и граждан, которым законодатель предоставил право свободного доступа к таким водным объектам и их береговой полосе, следует согласиться с мнением Д.О. Сивакова, который рассматривает данную ситуацию через призму ст. 23 ЗК РФ («Право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут)»)<sup>1</sup>.

Так, согласно ст. 23 ЗК РФ публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Могут устанавливаться публичные сервитуты для: прохода или проезда через земельный участок; забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов; использования земельного участка в целях охоты и рыболовства; свободного доступа к прибрежной полосе и др.

В случаях, если установление публичного сервитута приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка, его собственник вправе требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установивших публичный сервитут, соразмерную плату. В случаях, если установление публичного сервитута приводит к невозможности использования земельного участка, собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец вправе требовать изъятия, в том числе путем выкупа, у него данного земельного участка с возмещением органом государственной власти или органом местного самоуправления, установившими публичный сервитут, убытков или предоставления равноценного земельного участка с возмещением убытков.

Данные нормы призваны обеспечить баланс интересов собственников земельных участков, прилегающих к водным объектам общего пользования, и граждан, которым законодатель предоставил право свободного доступа к таким водным объектам и их береговой полосе.

---

<sup>1</sup> Сиваков Д.О. Водное право. Учебно-практическое пособие. – М., 2007 [Электронный ресурс] – Программа информационной поддержки российской науки и образования: КонсультантПлюс: Высшая школа / справочные правовые системы. – 2011. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Следует заметить, что Федеральным законом от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ<sup>1</sup> в Земельный и Градостроительный кодексы РФ<sup>2</sup> внесены изменения, направленные на обеспечение свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе.

Так, в развитие положений ч. 6 ст. 6 ВК РФ установлено, что договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и расположенного в пределах береговой полосы водного объекта общего пользования, заключается с пользователем водным объектом при условии обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе.

В соответствии с этим же Законом перечень территорий общего пользования, предусмотренный ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, дополнен береговыми полосами водных объектов общего пользования.

Указанные положения вступили в силу 2 августа 2011 г.

Ограничение же доступа к водным объектам общего пользования и их береговой полосе, как уже отмечалось, может быть установлено ВК РФ, а также другими федеральными законами.

Согласно ч. 4 ст. 6 ВК РФ на водных объектах общего пользования могут быть запрещены забор (изъятие) водных ресурсов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, использование маломерных судов, водных мотоциклов и других технических средств, предназначенных для отдыха на водных объектах, водопой, а также установлены иные запреты в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. При этом информация об ограничении водопользования на водных объектах общего пользования предоставляется гражданам органами местного самоуправления через средства массовой информации и посредством специальных информационных знаков, устанавливаемых вдоль берегов водных объектов. Могут быть также использованы иные способы предоставления такой информации.

В соответствии со ст. 66 ВК РФ водные объекты или их части, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, могут быть признаны особо охраняемыми водными объектами. Статус, режим особой охраны и границы территорий, в пределах которых расположены такие водные объекты, устанавливаются в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях, то есть это предполагает введение режима заповедования, в соответствии с которым водный объект может быть полностью или частично изъят из сферы какого-либо хозяйственного использования.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (часть 1). – Ст. 4594.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 16.

Подводя итог вышесказанному, можно с уверенностью констатировать, что ВК РФ правовое положение водного объекта общего пользования и его береговой полосы четко регламентировано, и хочется выразить надежду на то, что проанализированные правовые нормы будут еще и соблюдаться, а это зависит не только от действий уполномоченных контрольно-надзорных органов всех уровней власти, но и от правовой культуры собственников земельных участков, прилегающих к водным объектам общего пользования, и граждан, которым законодатель предоставил право свободного доступа к таким водным объектам и их береговой полосе.

**Ю.П. Шубин**

### **К вопросу о нарушении правил охоты**

Постановлением Администрации Алтайского края от 20 августа 2007 г. № 368 (ред. от 12 сентября 2011 г.) «Об утверждении Правил охоты на территории Алтайского края»<sup>1</sup> (далее – Правила) установлено: «Лица, допустившие нарушение настоящих Правил, в соответствии с действующим законодательством привлекаются в зависимости от тяжести совершенного правонарушения и степени ущерба, причиненного незаконной добычей или уничтожением охотничьих животных, к административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности» (п. 13.1), т.е. к ответственности, которая предусмотрена ст. 258 УК РФ («Незаконная охота»)<sup>2</sup> и ч. 1 ст. 8.37 КоАП РФ («Нарушение правил охоты»)<sup>3</sup>.

В соответствии с п. 13.3 Правил признаками незаконной охоты являются: охота без надлежащего на то разрешения; охота в запрещенных местах; охота на запрещенные к добыче виды животных; охота в запрещенные сроки; охота с применением запрещенных орудий или способов. Во многом аналогичная норма содержится и в аб. 2 п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 (ред. от 6 февраля 2007 г.) «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения»<sup>4</sup> (далее – Постановление Пленума): «Признаками незаконной охоты являются: охота без соответствующего разрешения, либо вопреки специальному запрету, либо лицом, не имеющим права на охоту или получившим лицензию без необходимых оснований, либо осуществляемая вне отведенных мест, в запрещенные сроки, запрещенными орудиями и способами».

---

<sup>1</sup> Алтайская правда. – 2007. – № 248–249.

<sup>2</sup> Сборник законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

<sup>3</sup> Сборник законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

<sup>4</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1999. – № 1.

Однако в соответствии с аб. 4 п. 13 Постановления Пленума разграничение незаконной охоты, наказуемой в уголовном порядке (ст. 258 УК РФ), и административного проступка – нарушения правил охоты следует производить по квалифицирующим признакам состава преступления, каковыми согласно ст. 258 УК РФ (в редакции Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон об охоте)) являются: причинение крупного ущерба, применение механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов и иных способов массового уничтожения птиц и зверей, в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена, на особо охраняемой природной территории либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации.

Таким образом, с юридической точки зрения в п. 13.3 Правил речь все же идет не о признаках незаконной охоты, а о признаках, свидетельствующих о нарушении правил охоты, и что, как можно предположить, является попыткой некой систематизации тех деяний, которые могут быть признаны нарушениями правил охоты в контексте нормы ч. 1 ст. 8.37 КоАП РФ.

Итак, признаками нарушения правил охоты являются:

1. Охота без надлежащего на то разрешения.

Под «разрешением» в данном случае следует понимать весь комплект документов, которыми должно быть удостоверено право граждан на осуществление охоты.

Согласно п. 1.8 Правил документами, удостоверяющими право граждан на охоту, являются: охотничий билет с отметкой специальной комиссии о прохождении испытаний по Правилам охоты, технике безопасности на охоте и безопасному обращению с охотничьим оружием, продленный в установленном порядке; именная разовая лицензия, путевка (разрешение) установленного образца на добычу (изъятие) охотничьих животных или специальное разрешение, выдаваемое уполномоченным государственным органом.

Охотничий билет – удостоверение на право охоты, подтверждающее наличие у граждан, осуществляющих добывание объектов животного мира, определенных знаний охоты, техники безопасности на охоте и обращения с орудиями добывания объектов животного мира и навыков в этих областях (п. 3 Постановления Правительства РФ от 10 января 2009 г. № 18 (ред. от 25 февраля 2009 г.) «О добывании объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты»<sup>2</sup>). В соответствии с ч. 2 и 3 Закона об охоте охотничий билет выдается физическим лицам, обладающим гражданской

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 30. – Ст. 3735.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 509.

дееспособностью в соответствии с гражданским законодательством, не имеющим непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления и ознакомившимся с требованиями охотничьего минимума органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, и является документом единого федерального образца без ограничения срока и территории его действия. Однако следует заметить, что ч. 2 и 3 Закона об охоте вступили в силу с 1 июля 2011 г., то есть «уже выданные охотничьи и членские охотничьи билеты являлись надлежащими документами, подтверждающими наличие права охоты у их обладателей до 1 июля 2011 г.».<sup>1</sup> Но в то же время необходимо учесть, что согласно ч. 13 ст. 71 Закона об охоте с 1 июля 2011 г. охотничьи билеты и членские охотничьи билеты, которые выданы до 1 июля 2011 г. и срок действия которых не истек, подлежат обмену на охотничьи билеты единого федерального образца, предусмотренные законом, то есть с 1 июля 2011 г. лица, производящие охоту и не имеющие «нового» охотничьего билета, являются нарушителями правил охоты.

Как следует из п. 1.8 Правил, к документам, удостоверяющим право граждан на добывание охотничьих животных, относятся именная разовая лицензия, путевка установленного образца или специальное разрешение.

Именная разовая лицензия выдается на добычу охотничьих животных, внесенных в перечень ст. 333.3 Налогового кодекса РФ<sup>2</sup> (медведь, лось, кося, кабан, барсук, бобр, глухарь, тетерев и другие). Путевка (разрешение) выдается на добычу охотничьих животных, не внесенных в перечень ст. 333.3 Налогового кодекса РФ (лисица, колонок, норка, зайцы, гуси, утки и другие), за исключением животных, указанных в п. 8.4 Правил (суслик, хомяк, бурундук, цокор, крот, водяная и амбарная крысы), добыча которых проводится без применения охотничьего оружия, без получения охотничьего билета, именной разовой лицензии и разрешения. К еще одному документу, удостоверяющему право граждан на охоту, следует отнести специальное разрешение, выдаваемое уполномоченным государственным органом. Так, согласно п. 11.4 Правил добычи животных, численность которых подлежит регулированию (на территории охотничьих угодий Алтайского края к таковым относятся: популяции волка, серой вороны, а также бродячих беспородных собак и кошек) с применением оружия может производиться лицами, производящими в установленном порядке охоту на другие виды охотничьих животных, или по специальным разрешениям уполномоченного государственного органа.

Однако Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 4 января 2001 г. № 3 «Об утверждении Положения о порядке выдачи именных разо-

---

<sup>1</sup> Краев Н.В. О новых правилах добывания, охотбилетах и путевках // Охота. – 2009. – № 3. – С.6.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.



вых лицензий на использование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты» утратил свою силу в связи с принятием Приказа Министерства сельского хозяйства РФ от 3 июня 2010 г. № 184.<sup>1</sup> Указанное обстоятельство обусловлено необходимостью приведения действующего законодательства в исследуемой сфере в соответствие с положениями Закона об охоте, который в числе документов, удостоверяющих право на охоту, именно разовую лицензию не указывает, упоминая лишь о путевке и разрешении на добычу охотничьих ресурсов. Следовательно, надо полагать, что в ближайшей перспективе и Правила охоты будут приведены в соответствие с Законом об охоте, и вопрос о документах, удостоверяющих право на добывание охотничьих животных будет решаться единообразно – в соответствии с Законом об охоте.

Согласно ч. 3 ст. 8 Закона об охоте право на добычу охотничьих ресурсов возникает с момента выдачи разрешения на их добычу. Согласно ч. 3 и 4 ст. 14 Закона об охоте любительская и спортивная охота в закрепленных охотничьих угодьях осуществляется при наличии путевки (документа, подтверждающего заключение договора об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства) и разрешения на добычу охотничьих ресурсов, выданного охотнику; любительская и спортивная охота в общедоступных охотничьих угодьях осуществляется при наличии разрешения на добычу охотничьих ресурсов, выданного охотнику.

Таким образом, охота может осуществляться лицом только после получения соответствующего разрешения на добычу охотничьих ресурсов, либо разрешения и путевки, если охота осуществляется в закрепленных охотничьих угодьях. Порядок выдачи разрешений на добычу охотничьих ресурсов определен Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 23 апреля 2010 г. № 121 (ред. от 20 августа 2010 г.).

Выдача охотникам разрешений на добычу охотничьих ресурсов осуществляется:

- в закрепленных охотничьих угодьях – юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем, заключившими охотохозяйственные соглашения;
- в общедоступных охотничьих угодьях – органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- на особо охраняемых природных территориях – природоохранными учреждениями, предусмотренными законодательством об особо охраняемых природных территориях.

Такое разрешение действует только в указанном в нем месте и в указанные даты и сроки, которые не могут превышать срок сезона охоты.

Таким образом, охота без надлежащего разрешительного документа или с просроченным разрешением признается охотой без разрешения.

---

<sup>1</sup> Российская газета. – 2010. – № 138. – 25 июня.

В соответствии с п. 2.1 Правил при осуществлении охоты, следовании в охотничьи угодья и возвращении из них, гражданин обязан иметь при себе документы на право охоты, предусмотренные п. 1.8 Правил, а при наличии у него огнестрельного оружия – разрешение органов внутренних дел на право хранения и ношения этого оружия. В соответствии с п. 5.1–5.2 Правил при проведении охоты для отыскивания, преследования и ловли охотничьих животных разрешается использование охотничьих собак. Собаки, находящиеся в охотничьих угодьях, должны быть привиты против бешенства, о чем у владельца собаки должен иметься соответствующий документ. В соответствии с п. 10.1 Правил лица, осуществляющие охоту с ловчими птицами, должны иметь при себе удостоверение на право охоты и выданные в установленном порядке документы на содержание ловчих птиц, и несут ответственность за ущерб, причиненный ловчими птицами государственному охотничьему фонду.

Охота без указанных документов также является охотой без надлежащего на то разрешения и может рассматриваться в качестве нарушения правил охоты.

Следует заметить, что существует мнение, в соответствии с которым «под признаки такой незаконной охоты подпадает также добыча зверя или птицы сверх установленной в разрешении нормы или не тех пород, на добычу которых выдано разрешение, либо с нарушением указанных в разрешении сроков или не в тех местах, которые указаны в разрешении»,<sup>1</sup> что видится весьма сомнительным при наличии иных признаков незаконной охоты, о которых речь пойдет дальше.

## 2. Охота в запрещенных местах.

В соответствии с п. 2.3 Правил при получении именной разовой лицензии или разрешения на добычу охотничьих животных гражданин обязан уточнить границы территории, где по данной лицензии или разрешению он может осуществлять охоту и несет ответственность за их нарушение. Следовательно, если при осуществлении охоты гражданин нарушил границы охотничьих угодий, на территории которых он имел право осуществлять охоту и которые он обязан знать, речь идет об охоте в запрещенных местах.

Однако следует заметить, что при преследовании раненого животного разрешается пересекать границы участка охоты, на территорию которого выдана именная разовая лицензия, и заходить в смежные охотничьи угодья (за исключением заповедников и других особо охраняемых природных территорий, где преследование раненых животных допускается только по согласованию с администрациями указанных территорий), предварительно сделав отметку о ранении зверя в именной разовой лицензии.

---

<sup>1</sup> Жевлаков Э. Квалификация незаконной охоты // Уголовное право. – 2009. – № 5. – С. 3.

В случае добора зверя на территории смежных угодий животное считается добытым на территории участка, на который выдана именная разовая лицензия. Таким образом, в данном случае о нарушении правил охоты говорить нельзя.

Следует также учитывать и то, что в соответствии с п. «г» ч. 1 ст. 258 УК РФ (ред. от 24 июля 2009 г.) незаконная охота на любой особо охраняемой природной территории (государственный природный заповедник, национальный парк, природный парк, государственный природный заказник и т.д.) либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации является уголовно наказуемым деянием, т.е. рассматривать такое деяние в контексте нарушения правил охоты уже нельзя, поскольку оно является преступлением. Перечень заповедников, природных парков и заказников указан в Приложении 4 к Правилам.

### 3. Охота на запрещенные к добыче виды животных.

В соответствии с п. 1.9 Правил добыча охотничьих животных осуществляется гражданами при помощи разрешенных орудий и разрешенными способами на основании именных разовых лицензий, путевок (разрешений) и специальных разрешений на добычу определенного количества охотничьих животных в определенном месте и в установленные сроки.

Согласно п. 2.4 Правил добыча охотничьих животных допускается с соблюдением установленных норм, квот и лимитов. Нормы, квоты и лимиты добычи охотничьих животных по районам края и охотпользователям утверждаются в установленном порядке ежегодно перед сезоном охоты уполномоченными государственными органами в пределах их компетенции.

Следует также заметить, что в соответствии с п. 2.5 Правил при добыче дикого копытного животного или медведя охотник обязан до начала разделки или транспортировки добытой продукции с непосредственного места добычи сделать запись в соответствующей именной разовой лицензии шариковой ручкой (обеспечивающей нестираемую запись) о добыче животного, при добыче других охотничьих животных аналогичная запись делается в именной разовой лицензии, разрешении в день добычи на месте пребывания охотника или до начала ее транспортировки с территории осуществления охоты, а также при перемене места охоты.

Таким образом, добыча охотничьих животных сверх установленной нормы и является охотой на запрещенные к добыче виды животных.

Следует заметить, что незаконная добыча птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена (и прежде всего птиц и зверей, занесенных в Красную Книгу РФ), считается уголовно наказуемым деянием (п. «в» ч. 1 ст. 258 УК РФ).

### 4. Охота в запрещенные сроки.

В соответствии с аб. 8 ст. 1 Закона об охоте сроки охоты – сроки, определяемые периодом, в течение которого допускается добыча охотничьих ресурсов.

Сроки добывания объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 10 января 2009 г. № 18 «О добывании объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты».

Так, например, в Алтайском крае охота на пернатую дичь в весенний период (самцы тетерева, глухаря, селезни уток, гуси) разрешена с 3-й субботы апреля, при этом в соответствии с п. 9.2 Правил охота в весенний период разрешается в течение максимум 16 дней, на боровую дичь (глухари, тетерева, рябчики) в летне-осенний и осенне-зимний периоды с 4-й субботы августа по 31 декабря, при этом в соответствии с аб. 2 п. 9.3 Правил охота в этот период с легавыми и спаниелями разрешается на 2 недели раньше установленных сроков.

Охота в запрещенных сроки – это охота в то время, когда всякая охота запрещена, или в периоды, запрещенные для добычи отдельных видов охотничьих ресурсов.<sup>1</sup>

5. Охота с применением запрещенных орудий и способов.

В узком смысле, указанный признак нарушения правил охоты следует рассматривать сквозь призму норм раздела 3 Правил («Запрещенные орудия и способы охоты»).

Таким образом, к нарушениям правил охоты на территории Алтайского края, будут относиться следующие случаи:

- 1) добыча охотничьих животных при переправе через водоемы;
- 2) применение приспособлений для бесшумной стрельбы и прицелов (прицельных комплексов) ночного видения;
- 3) применение электронных устройств, издающих приманивающие звуки, за исключением добычи охотничьих животных для регулирования их численности;
- 4) добыча охотничьих животных, находящихся в бедственном и беспомощном состоянии (спасающихся от бури, пожара, снегопада, разлива, бескормицы, гололеда и т.п.);
- 5) применение пыжей из легковоспламеняющихся материалов (бумаги, пакли, ваты и др.);
- 6) стрельба на шум, шорох и по не ясно выраженной цели;
- 7) нахождение с заряженным оружием на любых транспортных средствах, в том числе плавательных средствах с включенным мотором;
- 8) участие в охоте или нахождение с незачехленным оружием в состоянии алкогольного или наркотического опьянения и т.д.

---

<sup>1</sup> Жевлаков Э. Квалификация незаконной охоты // Уголовное право. – 2009. – № 5. – С. 3.

Однако следует учитывать, что незаконная охота, совершенная с причинением крупного ущерба (а таковым, в частности, в соответствии с аб. 4 п. 16 Постановления Пленума признается ущерб, причиненный отстрелом зубра, лося, оленя) и (или) с применением механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов и иных способов массового уничтожения птиц и зверей, является уголовно наказуемой (п. «а» и «б» ч. 1 ст. 258 УК РФ), поэтому добыча диких копытных животных с применением самоловов (п. 2 Правил), применение снотворно-наркотических, отравляющих веществ (п. 3.5 Правил), применение взрывчатых веществ и электротока (п. 3.6 Правил), применение автотранспортных средств, воздушных судов для преследования и добычи любых видов диких животных (п. 3.9 Правил) могут при определенных обстоятельствах рассматриваться в качестве квалифицирующих признаков состава преступления.

В широком смысле указанный признак нарушения правил охоты следует рассматривать сквозь призму всего охотничьего законодательства.

Так, в соответствии с аб. 6 ст. 1 Закона об охоте орудия охоты – огнестрельное, пневматическое и холодное оружие, отнесенное к охотничьему оружию в соответствии с Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (ред. от 31 мая 2010 г.) «Об оружии»,<sup>1</sup> а также боеприпасы, капканы и другие устройства, приборы, оборудование, используемые при осуществлении охоты.

В соответствии с аб. 7 ст. 1 Закона об охоте способы охоты – методы и приемы, применяемые при осуществлении охоты, в том числе с использованием охотничьих сооружений, собак охотничьих пород, ловчих птиц.

Согласно п. 1.15 Правил Перечень орудий и способов добывания объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 10 января 2009 г. № 18 «О добывании объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты». Перечень орудий добывания объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, разрешенных к применению, приведен в Приложении 5, перечень способов – в Приложении 6.

Например, разрешенным орудием добывания водоплавающей дичи (гуси, казарки, утки (утиные) и лысухи (пастушковые) является охотничье огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие, а способы добывания, разрешенные к применению, таких охотничьих животных – с подхода, из засады (из укрытия), на перелетах, нагоном, с применением плавающих средств с выключенным мотором, с манком, с ловчими птицами, с подсадными (манными) птицами, с чучелами и (или) профилями, с собаками охотничьих пород.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 51. – Ст. 5681.

Таким образом, если при добывании водоплавающей дичи охотник использует иные орудия и (или) способы добывания, т.е. неуказанные в Правилах в качестве разрешенных, речь идет о нарушении правил охоты.

*С.А. Рыбакова*

### **Изъятие для государственных и муниципальных нужд недвижимого имущества, находящегося в залоге**

Изъятие (выкуп) имущества для государственных или муниципальных нужд является основанием для прекращения прав собственности на недвижимое имущество. Как правило, изъятие недвижимого имущества (земельного участка и находящегося на нем строения) сопряжено со сносом строения. Недвижимое имущество (жилые помещения, земельные участки) может выступать объектом сразу нескольких правоотношений: быть предметом залоговых отношений (ипотеки), объектом жилищных отношений. Кроме того, данные объектов по решению компетентных органов могут быть изъяты (выкуплены) для государственных или муниципальных нужд. Если представить себе, что жилое помещение стало объектом сразу всех вышеуказанных отношений, возникает вопрос, каким образом должны быть законодательно защищены интересы всех субъектов: собственника-заемщика, для которого приобретено жилье, является единственным местом проживания, государства, муниципалитета, и банков, которые могут оказаться на определенное время без обеспечения выданного кредита.

Принципиальное положение залогового права всех правовых систем заключается в том, что заложить недвижимое имущество может только то лицо, которое имеет право его отчуждать. Особенность залога по сравнению с большинством других способов обеспечения обязательств состоит в том, что он носит обязательственно-правовой характер с элементом вещно-правового. Прежде всего залог обладает наиболее характерным свойством вещных прав – правом следования. Где бы ни находился предмет залога, кому бы он ни принадлежал по праву собственности, он будет предметом залога до прекращения основного обязательства. Наряду с правом следования залог обладает правом преимущества, которое состоит в том, что кредитор-залогодержатель вправе удовлетворить свои требования за счет заложенного имущества приоритетного перед другими кредиторами соответствующего должника.

Ст. 354 ГК РФ и ст. 41 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (далее – Закон об ипотеке)<sup>1</sup> содержит положение, согласно

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 16.07.1998 N 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» [ред. от 17.06.2010] // Собрание законодательства РФ, 20.07. – 1998. – N 29. – Ст. 3400.

которому в случае, если право собственности залогодателя на имущество, являющееся предметом ипотеки, прекращается по основаниям и в порядке, которые установлены федеральным законом, вследствие изъятия (выкупа) имущества для государственных или муниципальных нужд, его реквизиции или национализации, залогодателю предоставляется другое имущество или соответствующее возмещение, ипотека распространяется на предоставленное взамен имущество либо залогодержатель приобретает право преимущественного удовлетворения своих требований из суммы причитающегося залогодателю возмещения. Анализ данной нормы позволяет сделать вывод, что залог в этом случае не обладает свойством вещных прав – правом следования, и переходит на новый объект (если компенсация произведена иным жилым помещением, земельным участком, предоставленными залогодателю взамен изъятого). Законодатель, однако, оставляет открытым вопрос – должны ли стороны заключать новый договор залога ввиду изменения предмета залога или прежний договор залога будет распространяться на новый предмет.<sup>1</sup>

П. 3 ст. 279 ГК РФ и п. 4. ст. 32 ЖК РФ предусматривают, что собственник (земельного участка, жилого помещения) не позднее чем за год до предстоящего изъятия должен быть уведомлен в письменной форме о принятом решении об изъятии принадлежащего ему недвижимого имущества, о дате государственной регистрации такого решения органом, принявшим решение об изъятии. В дальнейшем после отправления такого уведомления решается вопрос в договорном порядке о выкупе изымаемого недвижимого имущества у собственника. Законодатель оставляет без внимания порядок уведомления залогодержателя (субъекты, сроки, в которые должно быть направлено уведомление и т.д.).

Решение органа государственной власти или органа местного самоуправления об изъятии недвижимого имущества подлежит государственной регистрации, и «не требует предварительного согласования с лицом, у которого будет изыматься имущество. Государственная регистрация осуществлена вопреки желанию обладателя права».<sup>2</sup> Целью государственной регистрации является ограничить совершение сделок с недвижимым имуществом.

Законодательное положение п. 4 ст. 279 ГК РФ предусматривает извещение собственника о произведенной регистрации решения об изъятии с указанием даты, после ее осуществления. Согласно п. 22 Инструкции, утвержденной Приказом Минюста России от 15.06.2006 г. № 213, при проведении государственной регистрации сделки об отчуждении объекта недви-

---

<sup>1</sup> Концепция совершенствования общих положений обязательственного права России // Бюллетень нотариальной практики. – 2009. – № 3. – С. 14–32.

<sup>2</sup> Постановление ФАС Уральского округа от 17.04.2007 N Ф09-2599/07-С6 по делу N А60-22153/06.

жимости, заложенного по договору об ипотеке, и (или) переходе права на этот объект регистратору необходимо истребовать от залогодателя согласие залогодержателя в случае, если иное не предусмотрено договором об ипотеке.<sup>1</sup> Законодатель специальными нормами не обязывает собственника имущества (залогодателя) при решении вопроса о выкупе изымаемого имущества уведомлять банк. Практика показывает, что требуется изменения закона в отношении процедуры уведомления не только собственников, но и третьих лиц (например, банков-кредиторов), чьи права ранее были зарегистрированы в ЕГРП, в рамках общего годичного срока.

Кредиторы (залогодержатели) на момент достижения соглашения о выкупе не могут знать о намерениях ни государственного органа (органа МС), ни собственника, и о своих правах смогут заявить только в тот момент, когда орган ФС государственной регистрации кадастра и картографии потребует согласие залогодержателя на отчуждение заложенного имущества.

В этих отношениях замена предмета залога происходит помимо воли сторон, и банк вынужден дать согласие. В конфликте публичных и частных интересов скорее всего банк будет на стороне публичных органов, и заявит свое право на досрочное исполнение обязательства по выплате кредита, так как банк преследует свою цель – возврат заемных денежных средств. Однако в соответствии с п. 7 ст. 32 ЖК РФ выкупная цена должна включать все суммы (например, рыночную стоимость жилья, и др.), а также убытки, связанные с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду. Неясным остается вопрос, относятся ли к убыткам суммы штрафов, предусмотренные банком за досрочное погашение кредита. Логическим продолжением правовой нормы (п. 7 ст. 32 ЖК РФ) является включение в выкупную цену и этой суммы. Но в связи с тем, что механизм уведомления законодательно не отрегулирован, данные расходы не включаются в выкупную цену, что наносит ущерб как залогодателю, так и банку.

Собственник является ущемленной стороной и в отношении личного неимущественного блага, которым выступает место жительства. По мнению В.А. Муратова, когда за изъятое жилье выплачивается компенсация, публичное образование не компенсирует утрату личного неимущественного блага. Если будет компенсация собственнику равнозначным жильем, то два блага – и имущественное, и личное неимущественное – будут восстановлены в рамках одного правоотношения.<sup>2</sup>

Согласно п. 2 ст. 345 ГК РФ предусматривается право залогодателя в разумный срок предмет залога заменить другим равноценным имуществом.

---

<sup>1</sup> Удалкин В. Согласие на сделку // «ЭЖ-Юрист». – 2009. – N12. – С. 14.

<sup>2</sup> Муратов В.А. Экономический и социальный аспекты возмещения ущерба собственнику при сносе жилых строений // Законодательство и экономика. – 2005. – N7.



вом, если договором не предусмотрено иное. Но законодательно не предусмотрена обязанность залогодержателя (банка) давать согласие на перенос залога на новый объект недвижимого имущества на прежних условиях кредитного договора. В том случае, если новый объект залога по своей стоимости ниже стоимости старого объекта и не покрывает обеспечения требования банка<sup>1</sup>, а залогодатель не может предоставить другие обеспечения, банк должен иметь право требования к государственному или муниципальному образованию выплаты стоимостной разницы. Выплачиваемая государственным органом разница, должна быть переведена на счет банка, без согласия залогодателя. «Нормы законодательства, регулирующие порядок изъятия имущества для государственных или муниципальных нужд, не предусматривают возможность перечисления возмещения не собственнику изымаемого имущества, а третьим лицам. Залогодатель на основании ст. 313 ГК РФ может поручить органу или лицу, которое должно выплатить компенсацию, перевести сумму, необходимую для исполнения обеспечения ипотечной обязательности, залогодержателю, но понудить к этому залогодателя невозможно».<sup>2</sup>

Представляется, что оформление соглашения о залоге в данном случае должно осуществляться по упрощенной системе, чтобы заемщику не приходилось вновь проходить все этапы, характеризующие выдачу ипотечного кредита при условиях, не ухудшающих материального положения заемщика. Данное соглашение должно быть заключено между тремя субъектами: государством (муниципалитетом), собственником (заемщиком), и банком (кредитором). Изымаемое имущество, переходит в собственность государства или муниципалитета, при заключении соглашения о выкупе (ст. 32 ЖК РФ), соответственно залог переходит на нового собственника (государство или муниципалитет). Государство в качестве компенсации передает другое равноценное имущество собственнику-залогодателю, который в свою очередь данное имущество передает в обременение банку. Альтернатива перехода вещного права (права залога) на новый объект недвижимого имущества представляется более приемлемым, поскольку граждане приобретут новое жилье, (земельный участок), а залогодержатели (кредиторы) получают возможность продолжить кредитное обязательство с новым залогом.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

---

<sup>1</sup> Мартеньянов В.В. Прекращение права собственности на квартиру, обремененную ипотекой, в связи со сносом многоквартирного жилого дома. // Нотариус. – 2008. – N 2. – [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

<sup>2</sup> Наумова Л.Н. «Комментарий к Федеральному закону «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (постатейный) // «Волтерс Клувер». – 2008. – [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

1. Жилищный кодекс РФ должен предусматривать процедуру уведомления третьих лиц, чьи права затрагиваются прекращением права собственности на изымаемое недвижимое имущество. Полученная выписка из ЕГРП при регистрации решения об изъятии государственным органом или муниципальному образованию позволит определить круг субъектов, которым должно быть направлено уведомление. Законодатель может придерживаться годичного срока уведомления.

2. Представляется целесообразным в положениях Закона об ипотеке и ГК РФ в части регулирования отношений по ипотеке предусмотреть порядок перечисления денежных средств, подлежащих выплате при изъятии (выкупе) имущества «для государственных или муниципальных нужд залогодержателю».

3. Последовательным и логичным является уточнение, что залог теряет свойство вещного права – право следования – при принудительном отчуждении для государственных и муниципальных нужд. Не сохраняется право залога при переходе права собственности на заложенное недвижимое имущество к другому лицу, а возникает данное право в силу закона на новое имущество, предоставляемое в замен изъятого.

Практическая реализация вышеизложенных предложений (выводов) в правовых нормах соответствующих нормативно-правовых актов ведет к повышению качества правовой защиты интересов заемщиков, их стабильности кредитных правоотношений и банков, которые могут оказаться на определенное время без обеспечения по предоставленному кредиту.

*Д.С. Бердыченко*

## **Адвокатура как институт гражданского общества**

Провозглашая Россию правовым и демократическим государством, закрепляя широкий перечень прав и свобод человека и гражданина, Конституция РФ, а за ней и все действующее законодательство нашего государства признает необходимым наличие действенных механизмов реализации конституционных положений, без которых само существование и законодательное закрепление прав и свобод становится правовой фикцией. При этом эффективность решения проблем обеспечения прав и свобод человека и гражданина в России зависит не только от усилий государства, но и от активизации деятельности формирующихся институтов гражданского общества.

Вопросы формирования гражданского общества и отдельных его институтов для современной России актуальны. Не случайно эта тематика находит свое отражение в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ, в которых неоднократно высказывалась мысль, что только народ – через институты демократического го-

сударства и гражданского общества – вправе и в состоянии гарантировать незыблемость нравственных и политических основ развития страны на многие годы вперед.

Гражданское общество – один из феноменов современного общества, совокупность неполитических отношений и социальных образований (групп, коллективов), объединенных специфическими интересами (экономическими, этническими, культурными и так далее), реализуемыми вне сферы деятельности властно-государственных структур и позволяющими контролировать действия государственной машины. Гражданское общество – это социальный базис демократического государства, существующий независимо от государства, но в тесной взаимосвязи и постоянном взаимодействии с ним. Институты и организации гражданского общества призваны обеспечивать реальные гарантии прав и свобод человека, равный доступ к участию в государственных и общественных делах.

Вместе с тем формирование гражданского общества невозможно без осознания обществом своего суверенитета во взаимоотношениях с государством, своей экономической и политической самостоятельности, установления реальных механизмов защиты гарантированных прав и свобод.

Российская Федерация провозгласила в статье 18 Конституции РФ, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.<sup>1</sup> Именно народ Российской Федерации как автор Конституции 1993 г. обязал государство защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Кроме этого обязанность защищать высшую конституционную ценность – права и свободы граждан возложена народом нашего государства и на адвокатуру в силу прямого действия ст. 1 («Правовое государство») и ст. 48 («Обеспечение квалифицированной юридической помощи») Конституции РФ.

Названные нормы Конституции относятся к основам конституционного строя и включают в себя, как само собой разумеющееся, защиту гражданского общества в качестве составляющей защиты прав и свобод человека и гражданина и соответственно обязанность адвокатуры независимого от государства института гражданского общества, осуществляющего защиту гражданского общества, прав и свобод человека.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре» адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – № 237.

<sup>2</sup> Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // Российская газета. – 2002. – 5 июня. – № 100.

На государство возложена обязанность не контролировать и надзирать за деятельностью адвокатуры, а «обеспечивать гарантии независимости адвокатуры». В этой формулировке сконцентрировалась в сжатой форме вся концептуальная основа деятельности адвокатуры, ее место в сложной системе общественно-государственных отношений, характер взаимоотношений с государством.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре» адвокатской деятельностью является квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию.<sup>1</sup>

Таким образом, исходя из перечисленных выше конституционных положений и норм ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре», адвокатура (сообщество адвокатов) представляет собой особый институт гражданского общества, несущего бремя конституционной обязанности по оказанию квалифицированной юридической помощи и государственной функции участника отправления правосудия.

Деятельность адвокатуры как института гражданского общества, обладающего независимостью от государственных структур, отвечает публично-правовым интересам государства и общества, поскольку направлена на защиту закона от произвола, на обеспечение принципа состязательности судебного процесса, достижение истины и тем самым утверждение принципов демократического правового государства, что имеет ключевое значение не только для отдельных лиц, но и для общества в целом. Вместе с тем суть общественного интереса есть защита частного интереса. Правовое государство, каковым провозгласила себя Российская Федерация в Конституции 1993 г., начинается не с провозглашения прав и свобод человека и гражданина, а с их соблюдения в отношении каждого конкретного человека. Представительство интересов граждан адвокатами в конституционном, уголовном, административном и гражданском судопроизводстве направлено и на удовлетворение интереса одного частного лица. Частный, индивидуальный интерес не должен поглощаться интересом публичным, а напротив, определять содержание законов и правоприменительную практику, деятельность всех органов государственной власти и негосударственных структур в понимании вышеприведенной ст. 2 Конституции РФ. Таким образом, в деятельности адвокатуры сочетается и тесно взаимодействует защита частного интереса и публичного интереса общества.

---

<sup>1</sup> Там же.

Мысль о том, что задачи, возложенные на адвокатуру как институт гражданского общества, заключаются не только в защите частного интереса граждан и юридических лиц, но и имеют государственное значение и отражают публичный интерес общества, была сформулирована еще в Концепции судебной реформы, проводящейся в нашем государстве с 1991 г. В частности, в Концепции говорится о том, что уровень развития адвокатуры является индикатором состояния демократии в гражданском обществе и одним из признаков реальной защищенности прав человека.<sup>1</sup> Хотя со времени разработки Концепции прошло уже два десятилетия, этот тезис остается актуальным по сей день.

Чем активнее будет работать адвокат на поприще защиты прав и свобод человека и гражданина, тем быстрее будет происходить формирование гражданского общества. В последнее время осознание того, что гражданское общество в своих взаимоотношениях с государством не должно являться его противником, а, наоборот, должно быть партнером и лишь в какой-то части (учитывая особенности внутриполитической обстановки в стране) оппонентом, получает все более широкое распространение.

Поскольку на сегодняшний день адвокатура является единственным законодательно закрепленным институтом гражданского общества, постольку в системе отношений «государство – адвокатура», по сути, стоит вопрос о взаимоотношениях государства и гражданского общества. В основе этих взаимоотношений лежит независимый статус адвокатов перед лицом государства при защите прав человека.

Тот факт, что адвокатура названа в ст. 3 ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре» институтом гражданского общества, подчеркивает, с одной стороны, равенство адвокатуры и государства в смысле ст. 19 Конституции РФ («Все равны перед законом и судом»)<sup>2</sup>, а с другой – независимость адвокатуры от государства и обязанность государства обеспечить независимость адвокатуры как составляющую его обязанности по защите прав граждан, предписанную ст. 2 Конституции РФ. Эти нормативные положения соответствуют мировым стандартам и социальному назначению адвокатуры в правовом государстве.

Состязательность и равенство сторон в процессе (гражданском или уголовном) выражают состязательность и равенство гражданина и государства (и, разумеется, представителя гражданина, каковым является адвокат). Обеспечение равенства прав адвоката и представителя государства соответствует обеспечению равенства адвокатуры и государства при защите прав человека и гражданина. Такое же конституционно-правовое содержание (состязательность и равенство) вкладывается и во взаимоотношения гражданского общества и государства.

---

<sup>1</sup> Концепция судебной реформы в Российской Федерации. – М., 1992. – С. 67.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – № 237.

Конституционно-правовой смысл ст. 18 ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре» точно такой же, как и конституционно-правовой смысл ст. 3 этого же Закона, и может трактоваться только во взаимосвязи с установленными в ней принципами независимости, самоуправления, корпоративности и законности деятельности этого института гражданского общества.<sup>1</sup> Конституционно-правовой смысл определения адвокатуры в качестве института гражданского общества позволяет квалифицировать любое серьезное вторжение государства в сферу независимости адвокатского самоуправления как нарушение основ конституционного строя, провозглашенных в ст. 1, 2, 7, 13, 15, 17, 18, 19 и 48 Конституции РФ.<sup>2</sup>

Итак, на сегодняшний день доктрина адвокатуры как защитника гражданского общества – это российская доктрина, определяемая современной ситуацией в стране. Построение правового государства, обеспечение законного правосудия, защита прав и свобод человека и гражданина – предпосылки понимания адвокатуры как единственного законодательно признанного института гражданского общества, на который распространяется как принцип равенства, так и принцип независимости от государства.

*Ю.А. Рудт*

### **Проблемы разграничения компетенций в правовом регулировании местного самоуправления между Россией и субъектами Российской Федерации**

В силу ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам (далее – ФЗ). В случае противоречия между ФЗ и правовым актом субъекта РФ в сфере местного самоуправления действует ФЗ. Отметим, что 131-ФЗ в ст.6 установил пределы правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ. В данной статье не будем останавливаться на изложении нормативных положений, а рассмотрим наиболее интересные с практической и теоретической точки зрения аспекты.

Так, интересно обратить внимание, что в части регулирования субъектами РФ вопросов организации местного самоуправления прямо устанавливается только «в случаях и порядке, установленных федеральным законом» – без каких-либо оговорок на обстоятельства, которые могут возник-

---

<sup>1</sup> Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // Российская газета. – 2002. – 5 июня. – № 100.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – № 237.

нуть, к примеру, в части пробельности регулирования общественных отношений в сфере общих принципов организации местного самоуправления.

Рассматриваемая ситуация напоминает систему распределения предметов ведения между федерацией и землями, используемую в Федеративной Республике Германия (далее – ФРГ). В науке данная система именуется «оккупированным законодательством»<sup>1</sup>. В Основном законе ФРГ в п. 1 ст. 72 указано: «В сфере конкурирующей компетенции земли обладают полномочиями на законодательство лишь тогда и постольку, когда и постольку Федерация не пользуется своими законодательными правами»<sup>2</sup>. Хотя местного самоуправления в ФРГ отнесено к исключительному ведению земель, но данное сравнение используется исключительно для отражения принципов разграничения предметов ведения в федеративном государстве.

Важность соблюдения разграничения полномочий регионального и муниципального нормотворцев также основана на том, что после принятия 131-ФЗ органы местного самоуправления получили дополнительные полномочия, несмотря на объективную необходимость унифицированного регулирования некоторых вопросов на региональном уровне.

В качестве примера можно привести регулирование института публичных слушаний. Сегодня право регулировать данный институт демократии предоставлено согласно ч. 4 ст. 28 131-ФЗ муниципальным образованиям. Анализ правовых актов муниципальных образований на территории Алтайского края отражает дифференцированный подход к порядку проведения муниципальных публичных слушаний. Например, согласно Положению о публичных (общественных) слушаниях в городе Славгороде, утвержденному Решением Славгородского городского собрания депутатов № 112/2 от 25 октября 2005 г. инициативная группа жителей города по проведению слушаний должна быть численностью не менее 125 человек<sup>3</sup>. Обратимся к нормам Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Барнауле, утвержденному Решением Барнаульской городской Думы № 508 от 29 апреля 2011 г.<sup>4</sup>. В данном акте указа-

---

<sup>1</sup> Чурсина Е.В. О нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения / Е.В. Чурсина // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 4. – С.22.

<sup>2</sup> Основной закон Федеративной Республики Германия. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/6483>. (дата обращения. 20.10.2011).

<sup>3</sup> Положение о публичных (общественных) слушаниях в городе Славгороде: Решение Славгородского городского собрания депутатов № 112/2 от 25 октября 2005 г. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.slvgorod.ru/doc/news.php?id=4414> (дата обращения. 01.06.2011).

<sup>4</sup> Об утверждении Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Барнауле: Решение Барнаульской городской Думы от 29 апреля 2011 г. № 508 // Вечерний Барнаул. – 2011. – 11 мая.

но, что инициативная группа граждан по проведению публичных слушаний может составлять не менее 50 человек, проживающих на территории города. Указанные примеры правового регулирования абсолютно не учитывают разницу в численности жителей данных городов.

Логично поставить вопрос о необходимости урегулирования данного вопроса на уровне субъекта РФ, ведь общие принципы МСУ должны включать предоставление единых гарантий по реализации прав граждан на местное самоуправление, одним из которых выступает право проведения публичных слушаний. Однако стоит согласиться с В.И. Фадеевым, что в очередной раз именно отсутствие четкого осознания понятия и содержания общих принципов местного самоуправления на практике приводит к предоставлению права муниципальным образованиям регулировать принципиально важные вопросы в комплексе, без учета возможностей регионального нормативного компонента<sup>1</sup>.

Заметим также, что в сфере нормативного распределения предметов ведения в сфере местного самоуправления судебная практика расширяет границы ст.6 131-ФЗ, позволяя уйти от ее ограничительных трактовок. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П сказано: «По смыслу ст. 72, 76 (ч. 2) и 77 (ч. 1) Конституции РФ отсутствие соответствующего ФЗ по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует областной Думе принять собственный нормативный акт, что вытекает из природы совместной компетенции»<sup>2</sup>. Возможность опережающего правотворчества субъектов РФ подтверждается и иными решениями Конституционного Суда РФ. В то же время необходимо признать, что вопрос опережающего правового регулирования в настоящее время практически утратил свою актуальность.

Тем не менее полагаем, что отсутствие в ФЗ прямого предписания о необходимости принятия субъектами РФ законов, регулирующих вопросы организации местного самоуправления в части, не отнесенной к ведению РФ, не может трактоваться как запрет на правовое регулирование этих вопросов субъектами РФ. Можно даже признать отсутствие подобного указания правовым пробелом. Впрочем, региональный законодатель при настоящих условиях на практике не сможет воспользоваться данной возможностью, что в свою очередь связано также с фактическим отсутствием незатронутых федеральным законодателем общих принципов организации местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> См.: Фадеев В.И. О проблемных особенностях современного законодательства о местном самоуправлении // Проблемы и коллизии в законодательстве РФ о местном самоуправлении. – М., 2008. – С. 31.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 01 февраля 1996 г. № 3-П // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 7. – Ст. 700.



Существование рассматриваемой проблемы связано в целом с системной разграничения предметов ведения и полномочий, установленной ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». В частности, можно указать на недостаточно проработанный вопрос участия органов государственной власти субъектов РФ в осуществлении полномочий по предметам совместного ведения с РФ.

Ст. 26.3.1 указанного ФЗ предполагает единый порядок участия регионов в осуществлении полномочий и РФ, и полномочий совместного ведения, несмотря на принципиальное отличие юридической и политической природы последних. Кроме того, ст. 26.4 данного ФЗ также не содержит полноценных гарантий по учету мнений субъектов РФ при принятии ФЗ в сфере их совместного ведения с РФ. Это касается непроработанного механизма деятельности согласительной комиссии и отсутствия учета голосов регионов, органы государственной власти которых не смогли прийти к единому решению по проекту ФЗ.

На основании сказанного можно констатировать, что в 131-ФЗ установлена презумпция принадлежности регулятивных полномочий в области местного самоуправления преимущественно РФ, а для субъектов РФ установлен, по существу, «разрешительный» режим нормотворчества в указанной сфере. При таких условиях возможности для реализации важного принципа компетенционного взаимодействия РФ, ее субъектов и муниципальных образований в области нормативного регулирования местного самоуправления оказываются чрезвычайно суженными.

Именно на федеральном уровне определяются и задаются основные векторы движения регионального законодательства в области местного самоуправления. Но на сегодняшний день РФ, «страхуя» свои регионы (Конституционный Суд РФ указывает, что «если субъект Российской Федерации не принял закона по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в этой сфере»<sup>1</sup>), не оставляет нормативного пространства для полноценного учета региональным законодателем потребностей и традиций муниципальных образований в конкретном субъекте РФ.

Скорректировать данную ситуацию можно путем постепенных преобразований системы разграничения предметов ведения и полномочий РФ и ее субъектов, в том числе при реализации предложенных нами законода-

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда»: Постановление КС РФ от 03 ноября 1997 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 45. – Ст. 5241.

тельных изменений. Основное внимание следует уделить развитию согласительных процедур и праву опережающего правотворчества субъектов РФ. Однако кроме законодательных мер необходимо развивать и теорию вопроса, в том числе трактовку понятия «общие принципы организации местного самоуправления» и пределы его толкования.

*Н.С. Мельникова*

## **Мотивационное программно-целевое управление (МПЦУ) как инновационная платформа в вопросах совершенствования делопроизводства в контексте управления качеством образования в вузе**

Анализ концепции МПЦУ<sup>1</sup> позволил нам определить её универсальность и применимость в различных отраслях: от управления качеством образовательных услуг и управления бизнес-процессами до управления государством. Основываясь на определенных принципах, жестко заданном алгоритме, МПЦУ в то же время позволяет проявить творческую инициативу, обеспечивает условия для того, чтобы действовать, исходя из конкретной ситуации, особенностей объекта управления, характера решаемой задачи.

В современных условиях значительно повышаются требования к уровню подготовки специалистов на основе управления качеством образования. В частности, в национальной доктрине образования Российской Федерации<sup>2</sup> отмечается, что образование определяет положение государства в современном мире и человека в обществе. Качество подготовки специалистов в высших учебных заведениях обеспечивается двумя основными составляющими – качеством содержания образовательных программ и качеством менеджмента (управления) в вузе. Из большого множества известных общих определений понятия «управление» возьмем в качестве исходного одно, достаточно характерное: «Управление – это наука и практика перевода управляемой системы в новое более высокое качественное состояние на основе целевой ориентации коллектива, разработки адекватных планов и их осуществления». Из этого определения следует, что основополагающим признаком управления является перевод управляемой системы в новое более **высокое качественное состояние**, т.е. постоянное со-

---

<sup>1</sup>Шалаев И.К. Нормы-образцы реализации технологических функций МПЦУ как базовые компетенции современного управленца: учебно-методическое пособие. – Барнаул, 2009. – 32 с.

<sup>2</sup>О национальной доктрине образования РФ: постановления правительства РФ № 751 от 04 октября 2000 г. // Правовая система КонсультантПлюс. – [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

вершенствование системы по всем процессам. Целевая ориентация коллектива, разработка адекватных планов и их осуществление – это технологическая основа, которая позволяет руководителю реализовать свое профессиональное назначение. Именно эта основа конкретизируется достижениями программно-целевого и мотивационного подходов в управлении, превращаясь в результате в мощную современную технологию МПЦУ.

Согласно указанному определению и требованиям стандарта ISO 9000:2001<sup>1</sup> система менеджмента качества (СМК) в сфере высшего профессионального образования представляет собой процесс перевода управляемой системы в новое более высокое качественное состояние на основе целевой ориентации коллектива, разработки адекватных планов, их осуществления и постоянного совершенствования данной системы. основополагающие показатели СМК соответственно есть не что иное, как:

- 1) ориентация на потребителя;
- 2) ведущая роль руководства в постановке целей и их достижении;
- 3) вовлеченность всех сотрудников в решение задач вуза;
- 4) процессный подход к организации всех видов деятельности;
- 5) системный подход к управлению;
- 6) постоянное улучшение качества продукции (образовательных услуг).

СМК невозможно без системы обеспечения качества образования, что предполагает наличие комплекса разработанных нормативно-методических документов, определяющих содержание, технологии, методы и средства работы всех должностных лиц, преподавателей и студентов по дальнейшему повышению качества образовательного процесса, профессиональной компетентности выпускников и удовлетворенности собственно потребителей образовательных услуг. К потребителям образовательных услуг традиционно принято относить: обучаемых (студентов), их родителей, работодателей, государство и общество в целом<sup>2</sup>. Все виды скоординированной деятельности по руководству и управлению вузом в контексте управления качеством образования есть не что иное, как гарантии качества в образовании. Говоря о гарантии качества в образовании, необходимо упомянуть о структурных элементах данного понятия, а именно: планирование качества, управление качеством, обеспечение качества, улучшение качества и оценка качества. Каждый структурный элемент понятия гарантия качества предполагает осуществление определенного алгоритма дея-

---

<sup>1</sup>ГОСТ Р ИСО 9001:2001 Системы менеджмента качества. Требования. – М., 2001. – 21 с.

<sup>2</sup>Зяяц Ю.С. Проблемы реализации основных принципов СМК в вузе // Материалы международной научно-практической конференции «Модернизация современного российского общества и государства: состояние, проблемы и перспективы». – Барнаул, 2010. – С. 403-410.

тельности в рамках целевой ориентации коллектива, разработки адекватных планов, их осуществления и постоянного совершенствования данной системы.

Основным аспектом гарантии качества образования является постоянное совершенствование системы качества образовательного процесса. В данном контексте и собственно в контексте МПЦУ необходимо говорить о нормативной и дескриптивной методологии. Признак нормативной методологии в знаниях МПЦУ выражается предписанием последовательности видов деятельности (системный анализ – построение дерева целей – разработка исполняющей программы – системное планирование – системная организация – системный контроль – системное регулирование), а признак дескриптивной методологии в знаниях МПЦУ выражается качественно-количественными характеристиками измеряемых параметров фактически выполненной деятельности. Концепция МПЦУ коррелирует и в данном аспекте с СМК, а значит, является универсальной и применимой в качестве инновационной платформы совершенствования управления качеством образовательного процесса.

В контексте СМК и совершенствования делопроизводства необходимо упомянуть актуальные компоненты деятельности, без реализации которых невозможно говорить о совершенствовании качества образовательных услуг:

- наличие внешней и внутренней нормативно-правовой организационной документации;
- осуществление системы мероприятий по внутреннему аудиту и мониторингу качества образовательных услуг;
- наличие документов, определяющих методологию разработки и внедрения системы менеджмента качества;
- упорядоченное взаимодействие структурных подразделений;
- разработка предложений по совершенствованию качества образовательного процесса.

Реализация актуальных компонентов деятельности происходит прежде всего за счет высокого уровня координации действий и управленческих решений всех субъектов образовательного процесса, оптимального распределения функций и полномочий, учета многообразного вида связей, отношений и процессов, происходящих в системе высшего профессионального образования<sup>1</sup>. Особо хотелось бы обратить внимание на пункт «осуществление системы мероприятий по внутреннему аудиту и мониторингу качества образовательных услуг». Грамотное ведение документации и соблю-

---

<sup>1</sup>Мельникова Н.С. Концептуализация повышения качества подготовки государственных гражданских служащих посредством реализации инновационного потенциала мотивационного программно-целевого управления (МПЦУ) // Мир науки, культуры, образования. – Горно-Алтайск, 2011. – С. 37–45.

дение современных требований к правилам делопроизводства в рамках внутренних аудитов и мониторинга качества образовательных услуг является основой качественно-количественных характеристик измеряемых параметров фактически выполненной деятельности. Внутренний аудит позволяет поэтапно оценить степень готовности структурных подразделений вуза работать качественно в соответствии с требованиями стандарта ISO 9000:2001: первый этап – аудит документации; второй этап – аудит процессов управления, в том числе процессов управления документацией, а также общей структуры СМК вуза. Выявленный в ходе аудита потенциал для улучшений является основой программы корректирующих мероприятий.

Система качества образования не ориентирована на решение всех проблем, это лишь одно из средств и условий достижения общей цели – повышение качества образования. Внутривузовская система менеджмента качества подготовки специалистов основывается на требованиях ИСО 9000–2001 и восьми ключевых принципах системного управления качеством, как правило, находится в стадии разработки или внедрения. В зависимости от особенностей того или иного вуза, его миссии и направлений учебной деятельности выстраивается единая наиболее адаптивная система менеджмента качества на основе постоянного мониторинга, анализа качества образования, процессного подхода к организации всех видов деятельности и системного подхода к управлению.

Для совершенствования СМК необходимо и достаточно постоянно дискутировать вопросы, касающиеся системы менеджмента качества, на уровне руководства и Ученого совета вуза, кроме того, повышать квалификацию сотрудников по вопросам разработки и внедрения системы менеджмента качества, вводить систему электронного документооборота, что однозначно повысит эффективность организации деятельности по всем направлениям и учитывать рекомендации и выводы комиссии по самообследованию. Успех деятельности вуза в значительной степени будет зависеть от постепенной, поэтапной организации процесса создания, внедрения, сертификации и поддержания СМК в актуальном состоянии. Важно суметь показать результативность внедрения идей менеджмента качества в вузе, одновременно воспитывая персонал в духе приверженности идеям менеджмента качества.

*О.И. Баранова*

### **Начальный этап формирования женского образования на Алтае в конце XIX – начале XX вв.**

Учителя всегда играли колоссальную роль в истории любого государства. Россия в этом вопросе – не исключение. Учитительство, как категория

граждан всегда славилось людьми особого духовного склада. Это были самозабвенно преданные идее образования труженики, которые считали смыслом своего существования воспитание и образование нации. До XIX в. учительством (преподавательством) занимались исключительно мужчины. В XIX в. на фоне изменившегося социума гендерные составляющие по отношению к педагогической деятельности также меняются: в профессию приходят женщины и начинается вытеснение мужчин из данной области общественной деятельности. В течение следующих 20–30 лет основная масса учительского сословия в России была сформирована из женщин. Именно женщина стала не только символом материнства, но и символом образования, воспитания, интеллектуального и духовного развития. Следует отметить, что исследования формирования системы женского образования, «портретным» исследованиям деятельности сподвижниц на образовательном поприще уделялось всегда недостаточное внимание, научные изыскания до недавнего времени носили фрагментарный характер. Сегодня отношение к историческому прошлому изменилось. Многие из того, что было запрещено или умалчивалось, или субъективно искажалось в угоду существовавшей социально-политической системе, получило новый импульс развития. В современной действительности гуманитарные науки и входящие в их состав науки исторические, стали основываться не на субъективных интерпретациях, а на объективных выводах, к которым приходят учёные-историки в процессе работы с архивными материалами и с материалами устной истории. Тема представляется предельно актуальной потому, что на современном этапе развития России ведутся ожесточённые дискуссии о необходимости реформирования образования. Главная проблема заключается в выборе образовательной модели: ориентироваться на западно-европейскую и американскую образовательную систему или основываться на традиционных для России образовательных системах. Ведутся споры о роли мужской и женской составляющих в работе педагогических коллективов, о целесообразности и нецелесообразности раздельного обучения детей женского и мужского пола. В сложившихся условиях обращение к опыту прошлого представляется необходимым и поучительным.

Знания системы образования прошлого, знания специфики образовательных учреждений, роли и места женщин-учительниц в системе образования могут помочь образовательному реформированию сегодня. Впервые вопрос о женском образовании в России стал подниматься во времена царствования Екатерины II. По её указу открыли первый женский институт, получивший название «Воспитательное общество благородных девиц». Впоследствии данное учебное учреждение переименовали в Смольный институт. Главной целью обучения в институте было развитие вкуса и «изящного сердца». Программа преподавания ограничивалась изучением гуманитарных дисциплин: русского, немецкого, итальянского, француз-

ского языков, геральдики, рукоделия, скульптуры, архитектуры и т.д. Вскоре в России стали открываться другие учебные заведения для женщин.

Более века подобные учебные учреждения были единственной возможностью для лиц женского пола получить образование. Только в 1858 г. был принят новый указ об открытии всех сословных и общедоступных женских школ-гимназий. В 1860 г. все женские учебные заведения России были разделены на училища 1-го разряда, Женские гимназии и учебные заведения 2-го разряда, с курсом образовательных программ уездных училищ. В 1870 г. все учреждения 1-го разряда с семилетним сроком обучения были переименованы в гимназии, все учреждения 2-го разряда автоматически были переименованы в прогимназии. Учебные заведения для женщин получали от государственной казны лишь незначительные субсидии, подавляющее большинство функционировало, в большей мере, за счёт местных датаций и за счёт частных пожертвований. Несмотря на изначально предлагаемое тяжёлое материальное положение, в стране в первый год после выхода указа было открыто 150 женских учебных заведений и число это росло год от года. Изменения в социально-культурном пространстве крупнейших городов Алтая в XIX в. привело к тому, что патриархально настроенное по вопросам образования общество начинает меняться. Сначала происходит подвижка в сторону необходимости мужского образования на местах. Если родители решались дать детям начальное образование, чаще всего для этого пользовались услугами домашних учителей. То есть школа как место коллективного овладения науками определённое время не являлась популярным заведением среди населения Алтая<sup>1</sup>. Р. Пайпс так объясняет данную ситуацию: «Мысль о том, что сын может быть учёней отца, была нестерпима для патриархальной природы русского купечества, поэтому детям не давали образования»<sup>2</sup>. Но постепенно отношение родителей к образованию подрастающего поколения меняется. «Со временем сибирские горожане начинали понимать, что образование или хотя бы элементарная грамотность – один из факторов повысить свой социальный статус»<sup>3</sup>. Неоценимую пользу для развития образования на Алтае принесло Общество попечения о начальном образовании, основанное сосланным на Алтай либеральным народником В.К. Штильке. В 1885 г. в Барнауле была открыта бесплатная Нагорная начальная школа; в 1891 г. открыта начальная школа в Зайчанской Заимке, на окраине Барнаула<sup>4</sup>. В. Тверитин замечает: «Стремление к образованию, подражание новому замечается ме-

---

<sup>1</sup> Гончаров Ю.М. Городская семья Сибири второй половины XIX – начала XX в. / Ю. М. Гончаров. – Барнаул, 2002. – С. 295.

<sup>2</sup> Пайпс Р. Россия при старом режиме / Р. Пайпс. – М., 1993. – С. 287.

<sup>3</sup> Гончаров Ю.М. Указ. соч.

<sup>4</sup> Томские губернские ведомости. – 1882. – № 33.

жду всеми сословиями и обоими полами. Оно обнаруживается в общенародной грамотности, в нарядах и головных уборах, в переменах языка на живой, лёгкий, и вообще разговорный»<sup>1</sup>. Большинство купцов в конце XIX в. стали активно поддерживать развитие образования в регионе, жертвовали на нужды учебных заведений деньги, становились попечителями<sup>2</sup>. С.Я. Елпатьевский констатировал: «В Сибири ни на что так легко и обильно не поступают пожертвования, как на всякого рода учебные заведения».

Медленнее шёл процесс перемены отношения к необходимости женского образования. Долгое время считалось нормой, что «девицы учатся меньше мальчиков. Родители вообще думают, что девушку не для чего учить грамоте. Она не относит никаких должностей. Её дело – знать хозяйство». Приверженцев патриархального отношения к женщине, к девушке было множество. Вот мнение одного из сибиряков того времени: «Весьма глупо и непростительно делают отцы и матери, что никогда не хотят учить дочерей своих ни хозяйству, ни даже знать будущие свои семейные и домашние нужды. Только и далось им набивать головы французщиной и фигляриться жеманством нарядов. Отчего в последствии и сдельваются орудием несчастия и разного рода губельною язвою в семействах будущего поколения, а в особенности мужчин, потребных на отправление государственной и общественной службы». Интерес к образованию женщин развивался медленно, считалось престижным, но не обязательным дать дочерям образование вплоть до последнего десятилетия XIX в. Н. Щукин отмечает: «Воспитание девиц ограничивается умением читать и писать; о приятных искусствах здесь понятия не имеют. В собраниях каждый сидит чинно на своём стуле, не вставая с места: ходить по комнатам считается неприличным, говорить женщине с мужчиною – преступлением. Здесь рассуждают: о чём, кроме худаго, может говорить мужчина девице»<sup>3</sup>.

Изменение ментальности сибиряков по вопросам обязательности женского образования стало важным этапом социокультурного развития Алтайского региона. Так, в «Томских губернских ведомостях» в 1882 г. отмечалось: «Теперь и безграмотный начинает сознавать великую пользу народного обучения и спешит, если есть только возможность, послать сына или дочку в школу»<sup>4</sup>.

По статистическим данным за 1880 г. общее количество учебных учреждений в западной Сибири составляло 702, обучалось в них около 24000

---

<sup>1</sup> Флоринский В.М. Заметки и воспоминания / В. М. Флоринский // Русская старина. – 1906. – № 5. – С. 282.

<sup>2</sup> Сорокин П. Кризис современной семьи / П. Сорокин // Ежемесячный журнал. – СПб., 1916. – № 2. – С. 173.

<sup>3</sup> Флоринский В.М. Указ. соч.

<sup>4</sup> Сорокин П. Указ. соч.



детей обоего пола. В этот период развития население региона составляло 3165475 душ, то есть учащихся было 0,76% от общего числа жителей.

С конца шестидесятых годов XIX в. начали открываться школы для обучения представительниц женского пола. Все подобные учреждения делились на два разряда: женские училища второго разряда, где обучение продолжалось три года; женские училища первого разряда, в которых обучение длилось шесть лет. В дальнейшем за училищами первого разряда укрепилось название гимназий, училища второго разряда были реконструированы в прогимназии. В 1895 г. в городах Западной Сибири действовало три женских гимназии и двенадцать прогимназий<sup>1</sup>. По статистическим данным, в 1906 г. в Барнауле среди учащихся начальных школ девочки составляли 35,3%. К 1914 г. это число увеличилось, достигнув 51,9%<sup>2</sup>. Заметим, что в Сибири в начальных классах в 1911 г. девочек обучалось на 4 % больше, чем в Европейской части России.

Создание сети учебных заведений для девочек ознаменовало начало нового социально-экономического периода в жизни Сибири и Алтая как части обширного сибирского региона. Это означало постепенный отход от патриархальных традиций во взглядах на женщину исключительно как на домашнюю хозяйку.

Наиболее мобильным, в плане перестройки сознания, оказалось купеческое сословие. В Сибири отсутствовали помещики, потомственных дворян было очень незначительное количество, поэтому именно купцы определяли развитие общественной, культурной и бытовой жизни региона. Эта мысль подчёркивается во всех мемуарах современников рубежа XIX – XX вв.: «Первенствующую роль здесь играют купцы. Они задают тон жизни»<sup>3</sup>.

Постепенно терялась монополия семьи в социализации детей: «Если раньше семья была единственной и главной воспитательницей, школой и опекуном, то теперь... мы видим, как государство мало-помалу отнимает от семьи её воспитательные, учительские и опекунские функции и берёт их в свои руки»<sup>4</sup>. Интерес, появившийся у населения к обучению детей, постоянно растёт, период учёбы увеличивается, достигнув к рубежу веков семи-восьми лет, если ребёнок обучался в гимназии. Но и это часто уже не является пределом: многие выпускники, получившие аттестаты, отправляются на учёбу в Москву, Санкт-Петербург и даже за границу. Главным моментом в развитии системы образования всегда являлось финансирование. При этом складывалось финансирование из нескольких составляющих: государственные субсидии, местные отчисления на нужды образова-

---

<sup>1</sup> Гончаров Ю.М. Указ соч.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

тельных учреждений, пожертвования. Государственные ассигнования были очень незначительными и не могли удовлетворить начавшую расширяться систему образования. В начале XX в. на нужды образования в Сибири из средств казначейства выделялось 15 копеек на душу населения, а в центральной части России – 50 копеек. Не заботился центр и о помещениях для школьных заведений. Представляется очевидным, что успехи, появившиеся в конце XIX – начале XX вв. в вопросах развития образования на Алтае, стали возможными только благодаря усилиям местных властей и меценатства различного рода. К последним годам XIX столетия образовательная система становится хорошо развитой частью общей социокультуры Барнаула и Бийска как крупнейших городов Алтая. Во многом это происходит благодаря возникшему осознанию жизненной необходимости в получении образования молодёжи без учёта полового признака. В вышеназванных городах действовали церковно-приходские школы, прогимназии, гимназии, Высшие начальные училища, ремесленные училища. В конечном итоге и Барнаул, и Бийск стали местом, где активно развивалось, становясь системой, не только мужское, но и женское образование. Например, первая казённая женская прогимназия в Барнауле была открыта в 1877 г. Открытие ее в Барнауле, не имевшем до того времени ни одного учебного заведения для девочек, было благодетельно для жителей города, а также для всего Алтайского округа, что и выразилось значительным поступлением учениц в прогимназию, число которых на курсе 1878–1879 гг. дошло до 84. Большинство – дети горнозаводских служащих: чиновников – 26%, низших чинов – 22%, то есть 48% от общего числа учениц. Новое учебное заведение Барнаула разместилось в пожертвованном для целей образования доме вдовы коллежского советника Е.А. Преображенской. Передача дома заняла длительный период, так как родственники пытались опротестовать решение вдовы. Но, в конечном итоге, дом безвозмездно был передан для нужд женского образования Барнаула. Е.А. Преображенская сделала очень много для успешной работы учебного заведения. Помимо дома она передала заведению банковский билет на сумму в одну тысячу двести рублей, чтобы ежегодно 5% с вложенных денег шли на нужды гимназии и на пользу беднейшим ученицам. Дом Е.А. Преображенской был настолько большим, что руководству гимназии пришлось нанимать горничных и разнорабочих по поддержанию помещений в рабочем состоянии: было выделено 200 рублей «на мелкие поправки: на побелку стен и потолков, на исправление тротуаров перед школой и печей». В гимназию учебное заведение было преобразовано из пятиклассной прогимназии 24 августа 1900 г. В этом же году был открыт шестой класс, в 1901 г. – открылся 7 класс, в 1902 г. – дополнительный восьмой педагогический класс. Количество учениц росло год от года. Если в 1878 г. здесь начали обучение 84 девочки, то в 1916 учениц было 480. Почти сразу после открытия первая казённая гимназия становится весьма популярным учебным заведением

не только среди барнаульцев. Сюда приезжают на учёбу девочки из отдалённых уголков Алтая. Эти дети вынуждены были жить вне семьи: иногда воспитанницы школы жили у родственников, иногда – снимали квартиры. Некоторым девочкам приходилось работать, чтобы оплачивать учёбу и квартиру. Но тяга к знаниям, желание получить свидетельство об образовании пересиливали все трудности. Школа решала двуединую задачу: дать образование желающим и воспитать в своих стенах новое поколение учителей (8 пед. класс давал возможность приобрести профессию учителя). Казенная Барнаульская женская гимназия, основанная в 1890 г. на базе прогимназии, не могла вместить всех представительниц женского пола, желающих получить образование. Город интенсивно развивался, и к началу XIX столетия количество жителей Барнаула достигло 30 тыс. Барьеры домостроя уже не действовали: у многих родителей возникало естественное желание дать своим дочерям образование выше четырех-пяти классов прогимназии. Возникла необходимость в организации нового учебного заведения для девочек, частного. Это не противоречило существующим законам Российской империи. Новое учебное заведение (женскую гимназию) в Барнауле открыла предпринимательница М.Ф. Будкевич. В начале дали разрешение открыть подготовительные классы на 25–30 человек. В подготовительных классах разрешалось преподавать латинский и новые языки (немецкий и французский), русский язык, русскую историю. Обучение было платным: 10 рублей в месяц. Только в 1907 г. была открыта новая гимназия, которой присвоили первый разряд частного учебного заведения. Начальницей новой гимназии Барнаула была избрана М.Ф. Будкевич. Учредительница новой гимназии, судя по архивным данным, постоянно повышала свой образовательный уровень. Так, в 1915 г. она едет на месячные курсы в Петроград на Всероссийский Съезд по экспериментальной педагогике. Вновь открытая гимназия не имела своего здания, поэтому в аренду был снят большой трёхэтажный дом по Конюшенному переулку (сегодня это здание существует и расположено оно на пересечении современных ул. Короленко и пр. Красноармейского). Здание было новым, имело просторные помещения для устройства классных аудиторий. Здание имело внутренний двор с небольшим садом, где в хорошую погоду могли гулять воспитанницы. Немаловажным было и расположение новой школы для девочек: в означенный период это был центр города.

Заметным явлением в системе образовательных учреждений Барнаула, где обучались лица женского пола, стало и частное учебное заведение Н.Н. Красулиной. В начале своего существования школа имела статус частного учебного заведения второго разряда. Оно функционировало в период с 1892 по 1910 учебный год. Вторым этапом жизнедеятельности стала организация на базе учебного учреждения второго разряда – прогимназии. Время работы прогимназии 1910–1914 учебные годы. С 1914 по 1920 гг. на базе прогимназии была учреждена третья частная женская гимназия.

Структурные составляющие учебного заведения Н.Н. Красулиной во все периоды своего существования были внешне сходными с теми, которые действовали в других учебных заведениях Барнаула: в 1 Казённой женской гимназии и во второй частной женской гимназии М.Ф. Будкевич. Принципиально отличных друг от друга учебных заведений быть не могло: все они соответствовали стандартам, выработанными Министерством народного просвещения Российской империи. Ученицы получали образование в пределах поурочной системы. После занятий в обязательном порядке учащиеся должны были посещать кружки, организованные при школе. В разных учебных заведениях приоритеты отдавались разным видам внеурочных занятий. Помимо школьной жизни, ученицы активно участвовали в жизни города. Посещали в обязательном порядке православные храмы. Как и повсеместно в России, циркуляры Министерства народного просвещения предписывали работникам учебных учреждений держать учениц в поле зрения не только в пределах школы, но и во внешкольной жизни. Учителя школ обязаны были преподавать материалы узаконенных учебных программ, проверять домашние задания, участвовать совместно со школьницами в светских и церковных мероприятиях. Классные надзирательницы обязаны были осуществлять надзор за поведением и общим состоянием психики своих подопечных как в пределах школы, так и за её пределами. К концу XIX в. Бийск становится вторым по величине городом после Барнаула обширной Томской губернии, в которую входил Алтайский округ. Город постепенно приобретает статус торгово-промышленного. Специфика развития города была в том, что в Бийске строят множество предприятий по переработке местного сырья: развивается кожевенная, лесоперерабатывающая, винокуренная промышленность, начинают выпускать строительную продукцию несколько кирпичных заводов, работают льноткацкая и махорочная фабрики. С ростом города постоянно увеличивалась численность населения. Необходимость в грамотных людях становится крайне актуальной, что ведёт к открытию прежде всего учебных заведений для мужчин. Но, как и в других крупных городах России, в Бийске вслед за Барнаулом появляется необходимость в организации и развитии женского образования.

В Бийске школа для девочек впервые открылось в 1881 г. Это была четырехлетняя прогимназия. Своим созданием учебное заведение было обязано в первую очередь семейному клану купцов Морозовых, которые пожертвовали на проект единовременно 20 тыс. руб. Внесли свою часть пожертвований на открытие школы для девочек купцы Соколов, Фирсов, Поликарпов, Котельников, Бирюков. В 1898 г. в женской прогимназии стал работать пятый класс. На базе прогимназии в 1905 г. была открыта семилетняя гимназия и восьмой дополнительный педагогический класс. В честь открытия женской гимназии старое деревянное одноэтажное строение было снесено и на его месте построено великолепное двухэтаж-

ное каменное здание. Главным меценатом вновь стала бийская купчиха Е.Г. Морозова. Пожертвования жителей Бийска на образование молодёжи были столь внушительными, что попечитель Западно-Сибирского учебного округа получил благодарственное письмо от великой княгини Татьяны Николаевны с выражением величайшего почтения перед теми, кто поддерживал российское просвещение. Название «Николаевская» гимназия получила не случайно. Устроители учебного заведения пожелали этим выразить свои «верноподданные чувства царю Николаю II». Официально гимназия находилась на попечении государя-императора как главы государства, и присвоение ей имени царствующей особы демонстрировало крайнюю степень патриотизма жителей сибирского города Бийска. Женская гимназия ставила своей целью воспитание в духе преданности Царю и Отечеству. Таким образом, на Алтае в конце XIX – начале XX вв. была создана система образовательных учреждений для лиц женского пола. Это стало возможным лишь благодаря активной помощи местных властей и жителей региона.

*Е.В. Романова*

### **Формирование политического сознания молодежи**

Механизм современной жизни таков, что молодое поколение вынуждено постоянно делать выбор, в том числе и политический. Все это подталкивает их к познанию мира политики, к получению политической информации, запуская в действие механизмы политической социализации.

Политическая социализация имеет две стороны – духовную и практическую, поэтому одним из базовых основ ее выступает процесс формирования политического сознания. Через политическое сознание социализация призвана помочь вступающим в мир политики молодым людям усвоить политические знания и информацию, определить свое место в общественно-политической жизни и правильно в ней ориентироваться.

Политическое сознание является совокупностью политических представлений. Они формируются посредством агентов и факторов политической социализации. Исходя из влияния различных агентов политической социализации, выделяют три источника факторов, воздействующих на политическое сознание молодежи. Прежде всего это ближайшее окружение. Речь идет о совокупности идей и чувств, знаний, переданных воспитанием и через образование. Соответствующий социально-психологический багаж создает фундамент политического сознания. На его основе формируется личность гражданина. Другим источником является информация. Она поступает человеку как через общение, так и через средства массовой коммуникации (телевидение, пресса, радио). И третий источник – личный опыт молодого человека. Он опровергает или подтверждает полученное знание.

В проведенном социологическом исследовании 2011 г. в г. Барнауле в среде студенческой молодежи от 17 до 21 года мы смогли определить склонность молодежи самостоятельно анализировать полученную информацию о политике из разных источников, часто дающих противоречивые знания о происходящем в политике. Вследствие чего студенты не испытывают большого доверия ко всем источникам информации. Однако ими усваиваются те знания о политике, которые являются понятными в соответствии с собственной логикой молодого человека. Это явление отметил Г. Олпорт, называя его «личностным смыслом». Такие знания становятся ценностями и убеждениями, идентифицируясь с авторитетным источником информации. Молодежь осознает ценности всякий раз, когда смысл имеет для нее принципиальную важность, «ценности – это категория значимости, а не категория знания»<sup>1</sup>. А так как молодежь в силу своего возраста не может извлечь пользу из взрослой политической жизни, то политика не является для него важной ценностью. Политические ценности выступают на уровне представлений или на уровне установок и ориентаций.

Политическое сознание молодежи отражает политическую действительность в форме ощущений, представлений, иллюзий, переживаний. Взятые в единстве с теоретическими воззрениями в области политики, они служат питательной почвой для формирования у подростков определенного мнения относительно происходящих политических процессов. Оно не только отражает политическую действительность, но и вырабатывает ее определенное восприятие, на основании которого и будет во многом строиться политическое поведение молодых россиян.

Политическое сознание рассматривается нами как необходимая составляющая политической социализации, как совокупность взглядов и установок, выражающих отношение молодежи к власти, государству политическим партиям, политическим ценностям и целям развития, нормам политической жизни. Именно в процессе политической социализации у личности формируются, накапливаются определенные знания о политике, понятия и категории. Поэтому в основе данного исследования особенностей направленности личности молодежи (убеждения, мировоззрения, идеалы, стремления), психологических процессов как познавательных (внимание, восприятие, представление, мышление), так и эмоциональных (различных типов чувств), лежат идеи когнитивной научной школы.

Когнитивистская модель политической социализации во всех ее модификациях предполагает, что главный ее аспект – это развитие познавательных, эмоциональных, моральных структур личности, то есть формирование политического сознания. Л.С. Выготский утверждал, что сознание, в том числе и политическое, ребенка осуществляется через усвоение политической действительности. Политическое сознание является динамичной

---

<sup>1</sup> Олпорт Г.В. Личность в психологии. – М.: Ювента, 1998. С. 133.

смысловой системой, в единстве ее эмоциональных, волевых и интеллектуальных компонентов<sup>1</sup>.

Основываясь на идеях Ж. Пиаже, американский психолог Дж. Адельсон выявил тенденции развития политического мышления в результате его динамики у молодежи. По мере умственного роста личности самым важным изменением в ее политическом мышлении становится усиление абстрактности и расширение временной перспективы. С возрастом укрепляется влияние этико-политических принципов на политические суждения, которые оказываются сильнее сиюминутного интереса<sup>2</sup>.

Надо учитывать, что молодежь в процессе социализации включена в различные пространства (политическое, социальное, экономическое, культурное и другие), в ней совмещены многие ценностные позиции, отражение которых можно проследить в ответах на такой вопрос анкеты: «Что ты бы хотел узнать о политической сфере общества?». Отвечая на него, молодежь, особенно мужского пола, указывала, что хотела бы узнать больше о правовой сфере общества, об уголовном кодексе, трудовом праве, «чтобы понять, как меня облагают налогами», как устроится на работу. Около 30% респондентов интересовали вопросы международных отношений и столько же волновали вопросы законодательства и прав человека. Более половины респондентов проявляют особый интерес к политической элите и политическим партиям. Часто можно было встретить ответы такого характера: «Как можно выдвинуть свою партию?», «Какие партийные программы существуют?», «Чем на самом деле занимаются политики?», «Кто контролирует деятельность крупных политических фигур?», «Все о кулуарах политической элиты?», «Чем занимаются чиновники в свободное время?», «Какую музыку слушают депутаты, их быт?», «Как попасть в Гос. Думу?», «О деятельности администрации города Барнаула» и т.п. Нередко встречаются ответы злободневного характера: «Как возник в стране кризис?», «Куда уходят деньги из бюджета?», «Почему возникает коррупция», «Какая судьба ждет Россию?», «Что с ней будет дальше?».

Необходимо учитывать, что для представителей молодежи характерна эмоциональная направленность личности. Сами же эмоции представляют сложный феномен, который выполняет две функции – оценки и формирования ценностей<sup>3</sup>. Выполняя функцию оценки политического происходящего, эмоции подростка являются реакцией механизмов регуляции на воздействие политической сферы.

---

<sup>1</sup> Выготский Л.С. Педагогическая психология. Под ред. В.В. Давыдова. – М., 1998 – 480 с.

<sup>2</sup> Мухаев Р.Т. Политология: Учебник для вузов. – М.: Издательство ПРИОР, 2000. – 432 с.

<sup>3</sup> Немировский В.Г. Сибиряки: динамика социально-политических ориентаций // Социс. – 1999. – № 8. – С. 59.

Поэтому у значительной части респондентов присутствует нормативистский подход к политике. Необходимость знаний о политической сфере общества связывается не с когнитивными, а с аффективными установками политического сознания, идет не рациональное, а скорее эмоциональное восприятие политической действительности. Так, четверть респондентов убеждены, что если граждане будут политически просвещенными, то они смогут сделать страну благополучной, богатой, обеспечить нравственность в обществе. Явно в опросе прослеживаются патриотически-футурологические позиции учащихся, которые считают, что политически грамотными необходимо быть и для того, чтобы усовершенствовать политические структуры нового тысячелетия, встать у истоков истинного гражданского правления, или просто знать, что ожидает в будущем Россию и какая у нее судьба.

Эмоциональный процесс имеет три основных компонента: степень возбуждения, знак и содержание. Когда происходит политическое событие, имеющее определенную значимость для подростка, оно вызывает эмоциональный процесс, приводящий к состоянию возбужденности. Второй компонент эмоционального процесса связан с положительным или отрицательным значением этого события для подростка. Положительные чувства складываются как следствие принятия своего положения в обществе, принятия мира политики в целом. Отрицательные ведут к негативному восприятию данного политического мира. В обоих случаях подросток дает чувственно-эмоциональную оценку своему месту и роли в политическом мире. Третий компонент характеризует специфические качественные особенности события, которыми и определяется эмоциональное содержание переживаний (гнев, радость, удивление, страх). То есть у каждого подростка складываются определенные способы эмоционального реагирования на окружающую среду, эмоциональное отношение к политическому<sup>1</sup>.

В структуре формирования эмоционального компонента политической социализации выделяют типы чувств личности, которые проявляются по отношению к политике, что особенно ярко заметно у молодежи.

К морально-политическим чувствам относят любовь к своей Родине, честь, достоинство, совесть. Они наиболее тесно связаны с мировоззрением, политическими и нравственными убеждениями и взглядами, с представлениями о своей Родине. Морально-политические чувства являются важными мотивами поведения человека. Интеллектуальные чувства возникают в процессе познавательной деятельности человека и обуславливаются этой деятельностью. В них выражается отношение подростка к мыслям как истинным, так и ложным, понятным или непонятным, вызывающим недоумение. К интеллектуальным чувствам относятся любознательность,

---

<sup>1</sup> Немировский В.Г. Сибиряки: динамика социально-политических ориентаций // Социс. – 1999. – № 8. – С. 59.



удивление, недоумение, ясность и твердость мысли, сомнение, чувство нового. Обычно они стимулируют мышление, заставляют школьника глубже проникать в сущность предметов и явлений политического мира<sup>1</sup>.

Кроме эмоций важным психологическим компонентом политической социализации старших школьников является когнитивная сфера. Усвоение старшеклассниками знаний о политической сфере зависит от уровня развития мышления, интеллектуальных способностей, приемов запоминания, свойств внимания, воображения. С помощью мышления ученик сможет разобраться в сложном потоке политической информации, понять его, установить главные причинно-следственные связи, овладеть системой понятий и применить их на практике.

Уровень интеллектуальных способностей выступает условием формирования различных (в том числе и политических) понятий, категорий, значений, личностных смыслов – категориальной сетки значений», являющейся средством совершения акта оценки. В ходе него какому-либо явлению на основании соответствующих критериев (норм, целей, идеалов) ему придается определенная ценность, то есть значение. Результатом оценки становится вывод о соответствии оцениваемого явления признаваемым критерием.

В совокупности всех психологических механизмов политической социализации личности складывается определенное политическое мировоззрение как система взглядов на политическую сферу. То есть как объясняет и понимает учащийся общественно-политические явления, отношение к политике. Так, в проведенном опросе, для 17% респондентов информация о политической сфере, по их мнению, расширит мировоззрение, позволит быть более грамотными, «знать, что происходит в нашей стране».

Среди российской молодежи в среднем фиксируется перевес негативных оценок реформ, но он не очень значителен. У молодежи превалирует мнение о том, что начатые реформы вообще были не нужны. Обычно фокусом неудовольствия начатых реформ выбирается состояние экономики в целом. Реформы оцениваются как результат определенных экономических трансформаций, в то время как произошедшие политические, идеологические, экономические перемены, которые задают институциональные рамки позитивных достижений, отодвигаются на второй план<sup>2</sup>.

И в нашем исследовании большинство респондентов независимо от пола и социального статуса в оценке результатов реформирования в России затрудняются оценить последствия происходящих в России ре-

---

<sup>1</sup> Сластенин В.А., Каширин В.П. Психология и педагогика. Учеб. пособие для студентов. – М.: Академия, 2001. – С. 69.

<sup>2</sup> Бочарова О. Модернизация школьного образования – планы, ожидания и страхи. // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. М., АНХ. – 2001. – № 4. – С. 25.

форм. В оценках же самих реформ преобладает негативизм, особенно у мужской части опрошенных. В то же время назвать молодежь дезориентированной нельзя, хотя в обществе ощущается вакуум в сфере идеологии, необходимость воспитания патриотизма. Молодежь в основном проявляет позитивное отношение к российской действительности. Позитивная мотивация по отношению к реформам у молодежи несколько выше, чем у старших поколений, хотя и состояние растерянности имеет место<sup>1</sup>. Представленная тенденция свидетельствует также о том, что те респонденты, которые считают, что реформы остановили развитие страны, тем не менее верят в демократическое будущее России. Здесь важен не сам факт фиксации молодыми людьми негативных оценок по сравнению с позитивными явлениями политики, а ценностное видение результатов проведения реформ.

Данная сориентированность молодежи характеризует их ценностные ориентации относительно политической истории России. Направленность политических ориентаций будет зависеть от влияния на подростков мнения авторитетных для них источников информации, например от позиции, по этому вопросу учителей, друзей, СМИ. Исходя из ответов учащихся на рассматриваемый вопрос, можно отметить, что у них нет интереса к прошлому политическому состоянию страны. Они живут сегодняшним днем, так как при наличии подобного интереса можно было бы узнать о прошлой истории страны от дедушек, бабушек, родителей или учителей.

Таким образом, в процессе формирования политического сознания молодежи складывается система смысловых образований, в которой представлено понимание личностью различных сторон политической деятельности. Однако это понимание складывается на уровне стереотипа, упрощенного, схематизированного образа социально-политических объектов, институтов и субъектов власти.

В основе стереотипа лежит психологический феномен генерализации, обобщения, схематизации данных своего и чужого опыта в политике (СМИ, учителей, сверстников). Из исследований политического стереотипа у респондентов выясняется, что он эмоционально насыщен. У молодежи обнаруживается образное, эмоциональное представление о политических объектах, а политическое сознание будет скорее обыденным, нежели теоретическим, то есть характеризоваться спонтанностью. В процессе становления политического сознания старшеклассников, формируются новые стереотипы, дополняя или вытесняя старые элементы политической культуры.

Из опроса выяснилась и трактовка понимания учащимися термина «демократия». Около половины опрошенных кратко отвечали, что демократия – это власть народа, понимая ее как политический режим, основанный на равноправии граждан, как состояние свободного общества. Нахо-

---

<sup>1</sup> Козлова О.Н. Молодежь России в 90-е годы // СПЖ. – 1997. – № 3. – С. 246–254.

дим множество и таких определений: «Демократия – это свобода слова, печати, совести», «это существование народа, ограниченного Конституцией», «когда можно избирать и быть избранным». Четверть респондентов дает негативные оценки демократии, что «это обман народа», или «когда можно говорить то, что хочешь и делать, что нравится, и беспорядок в стране».

Помимо многозначности тех или иных политических понятий или полисемии проблема состоит так же в феномене синонимии. Учащиеся часто под понятиями политическая власть, политика, государство подразумевают одно и то же, для них разные понятия могут находиться в отношении тождества. Кроме того, эти определения эмоционально насыщены. Можно предположить, что теоретические представления молодежи о политике, полученные ими в процессе политической социализации организуются, приобретают эмоциональную и аксеологическую окраску в соответствии с мировоззренческой картиной мира. Отсюда можно проследить и особенности стереотипности политического сознания учащихся.

В исследованиях, изучающих стереотип как элемент когнитивного процесса, он рассматривается с точки зрения истинности содержания. Например, полученные результаты анкетирования показали, что общий объем истинных знаний в стереотипе молодежи о демократии превышает объем ложных, обратная тенденция – в представлениях респондентов о политической власти.

Проводя многомерный анализ данных, можно проследить связь знаний молодежи о политических деятелях страны, о политических партиях с установкой на необходимость получения знаний о политической сфере. Многих учащихся интересуют различные аспекты политики, особенно вопросы внешней политики, международных отношений, нормы права, избирательное право, партии, институты президентства, политическая элита, однако молодежь демонстрирует невысокий уровень знаний по этим вопросам, аморфность представлений. Половина из респондентов, которые бы хотели больше узнать о жизни, деятельности политических лидеров, не может ответить или правильно называть фамилии Председателя Государственной Думы, Совета Федерации, лидеров партий. Здесь очевидно, что у такой категории респондентов существует желание что-то узнать о политике, но нет стремления приложить к этому какие-либо усилия. С определенной долей вероятности такая группа респондентов в будущем будет обладать суггестивным или конформистским типом политического поведения.

Таким образом, в результате исследования выяснилось, что большинство молодых людей имеют лишь ограниченные знания и спонтанную информацию о политике и общественных делах. В то время как меньшинство – хорошо информировано об основных политических событиях, обсуждаемых проблемах и видных политических фигурах. Тогда встает вопрос: от-

куда все-таки складывается довольно не лишённые здравого смысла суждения, представления молодежи о той же демократии, политических партиях и многих явлениях политического, если они уделяют мало внимания политике и мало информированы об общественно-политических делах.

Американский политолог Р. Даун, доказывал, что большинство граждан, особенно молодые люди, рационально не стремятся к всесторонней осведомленности об общественно-политических делах. Многие представители молодежи гораздо рациональнее для себя будут использовать время, внимание, ресурсы не на добычу политической информации, а на занятия по интересам. Так молодежь и делает, вырабатывая кратчайшие пути получения и использования информации о политике. Это позволяет формировать политическое мировоззрение, не будучи всесторонне информированными о содержании и особенностях текущих политических вопросов<sup>1</sup>. Поэтому данные исследования помогают определить, как представители молодежи делают относительно обоснованные суждения о политике на основе ограниченной и даже минимальной информации об этой сфере.

Очевиден факт, что стереотипы, мировоззрение, а не сама реальность управляет поведением людей. Для верной оценки процесса политической социализации нужно принять во внимание связь политического сознания, мотивов и поведения. В ходе политической социализации молодежи политическое сознание формируется стихийно, в процессе познавательной повседневной практики. Поэтому характерными чертами политического сознания молодежи будет являться фрагментарность, подвижность, бессистемность, противоречивость, ярко выраженная эмоциональная окрашенность. Молодежь делает для себя определенные выводы, конкретизируя степень важности различных политических явлений и событий. Именно на основе оценки политической действительности они формируют свои политические взгляды, убеждения, позиции, пристрастия. Политическое сознание помогает осознать себя гражданами, которые обладают определенными правами, свободами и политическими интересами, что влияет на выбор ими тех или иных форм политического поведения.

*Л.М. Лысенко*

### **Организация самостоятельной работы студентов в процессе высшего профессионального образования**

Одной из важных проблем подготовки студентов в условиях модернизации образования, а также в соответствии с требованиями современных

---

<sup>1</sup> Карминес Э.Г., Хакфельд Р. Политическое поведение: общие проблемы // Политическая наука: новые направления / Под ред. Х.-Д. Клинтеманна, Р. Гудина. – М.: Вече, 1999. – С. 253–256.

образовательных стандартов, является формирование у них навыков самостоятельной работы. Это вызвано сокращением количества аудиторных занятий, решением индивидуальных социальных проблем студентами и увеличением объема учебного материала, вызванного растущим потоком научной, практической и общественно-политической информации.

Под самостоятельной работой следует понимать познавательную деятельность, в ходе которой студенты активно воспринимают, осмысливают, перерабатывают, углубляют и расширяют полученную информацию, самостоятельно создают новую, с учетом познавательного интереса, приобретают профессиональные умения и навыки на основе связи теории с практикой.

Самостоятельная работа студентов (СРС) в зависимости от места и времени её проведения, характера руководства ею со стороны преподавателя и способа контроля за её результатами подразделяется на следующие виды:

- самостоятельную работу во время основных аудиторных занятий (лекций, семинаров, лабораторных работ);
- самостоятельную работу под контролем преподавателя в форме плановых консультаций, творческих контактов, зачетов и экзаменов;
- внеаудиторную самостоятельную работу при выполнении студентом домашних заданий учебного и творческого характера.

Так как границы между этими видами СРС достаточно размыты, а сами виды работ пересекаются, то наибольший эффект дает не оптимизация отдельных видов СРС, а комплексное их использование. Виды и формы самостоятельной работы, предлагаемой студентам по учебным дисциплинам гуманитарного, социального и экономического циклов, математического и естественнонаучного, а также профессионального циклов (применительно к подготовке бакалавров по соответствующему направлению) разнообразны: рефераты, рецензии, спецвопросы и доклады, осуществление самоанализа, конспектирование, составление библиографий, планов, схем, заполнение таблиц, подбор и аннотирование литературы, выполнение контрольных работ, тестовых заданий, проектных заданий, подготовка докладов и выступлений на научно-реферативных и научно-практических конференциях.

Соответственно, значительное место в структуре профессиональной подготовки бакалавра должна представлять правильная организация самостоятельной работы в течение всего периода обучения студента в вузе и осуществляться она должна последовательно и непрерывно.

Важная роль в оптимизации данного вида работы принадлежит педагогическому коллективу вуза, который должен научно обосновать нормирование объема обязательных заданий, разработать рациональные графики самостоятельной учебной и исследовательской работы студентов, техни-

чески и методически обеспечить системы заданий, инструкций и методических указаний по выполнению предложенных заданий<sup>1</sup>.

Таким образом, для достижения цели повышения эффективности самостоятельной работы студентов необходимо выполнять ряд условий:

1. Обеспечение сочетания объема аудиторной и самостоятельной работы студента в соответствии с учебным планом по направлению подготовки.

2. Методически правильная организация работы студента в аудитории и вне её.

3. Обеспечение студента необходимыми методическими материалами с целью превращения процесса самостоятельной работы в процесс творческий.

4. Контроль за ходом самостоятельной работы и мер, поощряющих студента за ее качественное выполнение.

Что касается первого условия, то здесь пристальное внимание уделяется планированию с учетом нормирования СРС по семестрам, по каждой дисциплине, по каждому виду занятий. Особенно важным становится определение объема СРС в межсессионный период. При этом кафедры должны согласовывать трудоемкость СРС по всем дисциплинам.

Самостоятельная работа является одной из основных форм творческой и деловой подготовки студентов к будущей профессиональной деятельности. Формирование навыков самостоятельной работы у студентов происходит в процессе учебно-познавательной деятельности, включающей в себя одновременно деятельность обучающего (преподавателя) и деятельность обучаемого (студента).

Поэтому второе условие – это методически правильная организация работы: постепенное изменение отношений между студентом и преподавателем.

Если на первых курсах преподавателю принадлежит активная созидательная позиция, а студент чаще всего ведомый, то по мере продвижения к старшим курсам эта последовательность изменяется в сторону побуждения студента работать самостоятельно, активно стремиться к самообразованию.

В ходе выполнения заданий самостоятельной работы он учится мыслить, анализировать задания, учитывать условия, ставить задачи, решать возникающие проблемы, т.е. процесс самостоятельной работы постепенно превращается в творческий, позволяющий выполнить выпускное квалификационное исследование.

---

<sup>1</sup>Самостоятельная работа студентов: поиски, проблемы, решения / под ред. А.М. Юркова. – Ростов н/Д, 1991. – С. 51.

Курсовое и дипломное проектирование в самой основе предусматривает большую степень самостоятельности по сравнению с другими видами обучения.

Следующее условие – это методическое обеспечение самостоятельной работы студентов. Увеличение доли самостоятельной работы в профессиональной подготовке бакалавра особенно остро ставит вопрос об обеспечении учебниками, учебными пособиями, методическими указаниями.

В рамках данной задачи А.Ю. Тимошенко отмечает необходимость разработки и реализации на практике методических указаний, посвященных руководству и контролю самостоятельной аудиторной и внеаудиторной работы студентов, поскольку последние из них нередко представляют собой лишь планы семинарских занятий или изложение отдельных тем учебной дисциплины. При разработке методических рекомендаций важно осуществлять дифференциацию заданий по самостоятельной работе в зависимости от уровня подготовки, индивидуальных особенностей и профессиональных интересов студентов<sup>1</sup>.

Наиболее сложным в процессе организации СРС является проблема её контроля. При организации контроля СРС следует проверять не только конкретные задания, но и сформированные при этом навыки и умения учащегося<sup>2</sup>.

Одним из средств решения обозначенной проблемы является реализация модульно-рейтинговой системы оценки качества подготовки студентов, над введением которой работает в данное время коллектив преподавателей академии.

Завершающим этапом контроля СРС также выступают зачеты и экзамены по дисциплине. Практика свидетельствует, что экзамены и зачеты должны быть итогом работы студентов за весь семестр или учебный год. Именно такой подход является наиболее эффективной мотивацией для самостоятельной работы студента.

*Ю.Н. Ляпина*

### **Необходимые компоненты в арсенале личности, обуславливающие специфику ее самоактуализации**

Структура личности относится к субъективным факторам, она оказывает влияние на состояние личности, динамику ее поведения, процессы

---

<sup>1</sup>Тимошенко А.Ю. Модель организации СРС в системе высшего профессионального образования // Проблема подготовки учителей начальных классов в условиях модернизации образования: сб. материалов научно-практической конференции. – Барнаул, 2004. – С. 203.

<sup>2</sup>Пидкасистый П.И. Самостоятельная деятельность учащихся. – М., 1972. – С. 76.

деятельности и все виды общения. На вопрос о том, каким законам подчиняется развитие личности, существуют различные точки зрения. Эти расхождения вызваны различным пониманием значения общества и социальных групп для развития личности, а так же закономерностей и этапов развития, кризисов развития личности, возможностей ускорения процессов развития и других вопросов. Но в целом все исследователи не обходят стороной вопроса, связанного с феноменом самоактуализации личности. Особенно самоактуализация личности считается перспективной в рамках концепций гуманистической психологии.

С точки зрения гуманистической психологии, сама сущность человека постоянно движет в направлении личностного роста, творчества и самодостаточности, если только чрезвычайно сильные обстоятельства окружения не мешают этому. Сторонники гуманистической психологии также утверждают, что люди – в высшей степени сознательные и разумные создания без доминирующих бессознательных потребностей и конфликтов. В общем гуманистические психологи рассматривают людей как активных творцов собственной жизни. Считая, что она ограничена только физическими или социальными воздействиями.

Ценностная ориентация, по мнению многих исследователей данной проблемы, – это выборочное отношение человека к материальным и духовным ценностям, зависящее от потребностей, которые регулируют мотивы деятельности, характер поведения. Именно потребности убеждают в том, что их необходимо удовлетворить, так как сами потребности стали уже неким эквивалентом ценностей и активируют деятельность личности. Таким образом, потребности представляют собой то, что М. Рокич назвал «ценностными ориентациями»<sup>1</sup>. Ценностные ориентации рассматриваются так же, как система воспринятых личностью социальных ценностей, которая выступает одним из факторов определения движения личности (общества) от настоящего к будущему. Планируя свое будущее, определяя свои цели, смысл жизни, средства их достижения, человек исходит прежде всего из определенной иерархии ценностей, выбирая те из них, которые более всего отвечают этим ценностям, интересам и потребностям данного человека (общества). Выбранные из этой иерархии ценности становятся для него главными смысло-жизненными ориентирами, которые и определяют его ценностные ориентации, мотивы деятельности и тому подобное. В связи с этим, ценностные ориентации иногда рассматриваются как высший уровень диспозиционной структуры личности, направленности целей, ее жизнедеятельности и средств их достижения.

В научной литературе выделяются развитые, устойчивые непротиворечивые ценностные ориентации и, наоборот, неустойчивые, неразвитые, противоречивые.

---

<sup>1</sup>Леонтьев Д.А. Ценности и ценностные представления. – М., 2002. – С. 11.



Первый тип ценностных ориентаций свидетельствует о зрелости личности, устойчивости и сформулированности ее интересов, идеалов, потребностей. В данном случае ценностные ориентации представляют собой призму, через которую человек воспринимает внешний мир, с одной стороны, и, с другой стороны – сквозь которую проявляется внутренний мир самого человека. Развитые, устойчивые ценностные ориентации, обуславливают такие качества личности, как целостность, надежность, верность определенным идеалам, способность к волевым действиям к их достижению.

Неразвитые, неустойчивые, противоречивые ценностные ориентации, наоборот, являются причиной непоследовательности в поведении индивида, признаком его инфантильности, неопределенности смысла жизни, противоречивости интересов, неустойчивости идеалов и тому подобное.

Устойчивые, глубоко осознанные ценностные ориентации оказывают регулирующее, мотивирующее воздействие на личность даже в том случае, если по каким-либо причинам ею не были достигнуты поставленные жизненные цели.

Ценностные ориентации в данной ситуации побуждают личность искать возможности и способы достижения этих потребностей, пути преодоления имеющихся препятствий. Данный механизм срабатывает лишь в том случае, если у индивида иерархия ценностных ориентаций четко определена, носит устойчивый характер.

Система противоречивых ценностных ориентаций приводит к несовпадению потребностей, интересов личности с возможностями их удовлетворения, всегда отрицательно влияет на жизненное самоопределение личности.

Ценностные ориентации, будучи одними из важных компонентов внутренней структуры личности, не только влияют на определение смысла жизни, они также выступают своеобразными критериями оценивания влияний окружающей действительности. Чтобы выполнять эти функции и обеспечить свободу выбора личностью ценностей, которые бы удовлетворяли ее потребностям, соответствовали ее интересам и реальным возможностям, ценностные ориентации всегда отражают определенный уровень культуры (личности, социальной группы, общества).

Определяя свою систему ценностных ориентаций, личность выявляет степень потребности явлений материальной и духовной культуры общества, дает свою оценку этим явлениям (предметам), проявляя при этом уровень своей культуры, свои вкусы, взгляды, мировоззрение и вообще представление о целях и смысле жизни.

Юношеский возраст связан как с осознанием общечеловеческих ценностей и принятием их, так и с осознанием ценностей собственной личности, осуществляющихся в процессе развития самосознания. Поэтому во-

прос о ценности самой жизни, во всех ее аспектах, как материальных, так и духовных, особенно важен в юношеском возрасте.

В сферу интересов психологии юношества входит вопрос о том, какое влияние оказывает смысл жизни или переживание его отсутствия на жизнь молодого человека, а также проблема психологической утраты и путей обретения смысла жизни. Смысл жизни – это психологическая реальность независимо от того, в чем конкретно личность видит это смысл.

Одним фундаментальным психологическим фактором, влияющим на сохранение у молодых людей чувства осмысленности жизни, является осознание удовлетворения всех сущностных потребностей. В ином плане появляется чувство смыслоутраты, бессмысленности жизни, прямым следствием которого является рост самоубийств, наркомании, насилия и психологических заболеваний (ноогенный невроз – невроз смыслоутраты и другие).

Вторым фундаментальным психологическим фактором является то, что на бессознательном уровне определенный смысл и направленность жизни, цементирующие ее в единое целое, складываются у каждого человека уже к 3–5 годам.

Наконец, третьим фактором является определяющая роль именно этой объективно сложившейся направленности жизни. Она несет в себе истинный смысл, а любые попытки сконструировать себе смысл жизни, выявить для себя ценности и потребности, не опираясь на реальность, будут быстро опровергнуты для личности самой жизнью, и в итоге – обрушение ценностей, а следовательно, и чувства личностного развития, основанного на субъективном благополучии.

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

Самореализация пронизывает всю деятельность человека и прежде всего рассматривается в ракурсе человека созидающего, человека творца. Самореализация, самоосуществление личности предполагает реализацию человеком своих потенций: способностей, умений, навыков и др.

Понятие самореализация использует в своих работах по психологии личности А. Адлер. По его мнению, люди прежде всего стремятся к превосходству, что представляет собой фундаментальный закон человеческой жизни. Превосходство Адлер понимал как достижение наибольшего из возможного. Такое стремление является врожденным, потому что это и есть сама жизнь. Он делает акцент в своих работах на социальных детерминантах личности, рассматривая индивида как творческое и самоопределяющее целое с учетом его индивидуальной субъективности. По Адлеру, человек сам творит свою личность. Обладая креативным Я, он ставит пе-

ред собой цель и определяет пути ее достижения. Посредством креативного Я интерпретируется, осмысливается опыт организма, и прежде всего изыскиваются пути в осуществлении жизненного стиля, уникального для человека<sup>1</sup>.

Понятие самореализация (самоактуализация) используется и в работах таких зарубежных психологов гуманистического направления, как К. Роджерс, Э. Фромм, А. Маслоу. Роджерс апеллирует к тому, что линии самоактуализации заданы наследственно и проявляются в естественном созревании организма. К. Роджерс отмечает, что тенденция движения вперед реализуется только при условии ясного восприятия и адекватной символизации человеком своих выборов, проверке своих гипотез, различения им прогрессивного и регрессивного поведения. Как индикатор таких условий, как меру соответствия Роджерс использует понятие «конгруэнтность – неконгруэнтность». Неконгруэнтность выражается в проявлении феноменологии (переживаниях, чувствах, ценностях) тревоги, угрозы. Конгруэнтность соответствует адекватности, гармоничности. Человек адаптирован, зрел и полностью функционирует, когда он воспринимает переживания без тревоги, не опасаясь угроз и не прибегая к защитному характеру мышления и поведения. Такое представление подводит к пониманию конгруэнтности как степени соответствия Я – реального Я – идеальному. Я – идеальное включает в себя атрибуты, которые человек хотел бы иметь, которые больше всего ценит и к которым стремится, в то время как Я – реальное отражает собственные характеристики «здесь и сейчас». Расхождение между Я – идеальным и Я – реальным способствует саморазвитию, самосовершенствованию. Однако значительные расхождения могут стать препятствием, поскольку сопровождаются острым чувством неудовлетворения, которое может блокировать и исказить намерения, приводя к неконгруэнтности<sup>2</sup>.

Представление о самореализации содержится и в работах Э. Фромма. По его мнению, самореализация присуща каждому человеку и предполагает наличие продуктивной активности. Он считает, что понимание человеческой души должно основываться на анализе человеческих потребностей. В качестве таких потребностей Фромм называет: потребность в установлении связей; потребность в трансцендентности; потребность в корнях; потребность в идентичности; потребность в системе ориентации. Потребность в установлении связей (потребность в привязанности) состоит в необходимости преодоления ощущения изоляции от природы и отчужденности. Отчужденность преодолевается посредством заботы, участия, ответственности за другого человека. Идеальное единение с миром достигается

---

<sup>1</sup> Адлер А. Индивидуальная психология // История зарубежной психологии. М., 1986. – С. 131–140.

<sup>2</sup> Роджерс К. Взгляд на психотерапию. Становление человека. – М., 1994. – С. 76.

посредством «продуктивной любви», способствующей совместному труду и сохранению собственной уникальности<sup>1</sup>. Стремление к трансцендентности как к созиданию позволяет достичь чувства свободы и собственной значимости. Потребность в корнях состоит в том, чтобы ощущать себя частью мира. Это дает чувство стабильности и прочности, которое обеспечивается родственными связями. Потребность в идентичности реализуется в стремлении к собственной идентичности и идентичности с другим человеком, группой. И, наконец, человеку необходима определенная система ориентиров для понимания мира, что позволяет ему действовать целеустремленно.

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

Таким образом, самореализация, по Фромму, также как и по Адлеру, имеет социально детерминированный характер. Это созвучно взглядам А. Маслоу о том, что тенденция к самоактуализации предполагает развитие метапотребностей. По мнению Маслоу, это высшие уровни потребностей: потребности в самоуважении, потребности в достижении высших метачценностей (Истины, Добра, Справедливости, Красоты и др.), поскольку самоактуализация – желание человека быть, каким он может стать, – достижение вершины потенциала.

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

Маслоу рассматривает человека как «желающее существо»<sup>2</sup>. Человек мотивирован на поиск личных целей, что делает его жизнь значительной и осмысленной. Особенно он отмечал творчество, как универсальную характеристику самоактуализированного человека, ведущую ко всем формам самовыражения.

Согласно концепции А. Маслоу потребности человека врожденные и имеют иерархическую структуру. Иерархия потребностей в порядке их доминирования включает потребности: физиологические, безопасности

---

<sup>1</sup> Фромм Э. Психоанализ и этика. – М., 1993. – С. 123.

<sup>2</sup> Маслоу А. Дальние пределы человеческой психики. – СПб., 1997. – С. 56.

и защиты, принадлежности и любви, самоуважения, самоактуализации. Однако человек может быть одновременно мотивирован потребностями разного уровня. Маслоу различает базовые потребности и метапотребности. Базовые потребности находятся на нижнем и среднем уровнях иерархии. Метапотребности в отличие от базовых не имеют иерархии, они могут взаимозамещаться. Когда не удовлетворяются метапотребности, человек считает свою жизнь бессмысленной, он заболевает, испытывая отчужденность, апатию, цинизм и т.п. Маслоу это называл метапатологией.

Маслоу выделяет дефицитарные мотивы и мотивы роста. К дефицитарным мотивам он относит прежде всего низкоуровневые потребности, особенно физиологические требования и требования в безопасности. Дефицитарные мотивы возникают при попытках изменить существующие условия, воспринимаемые как фрустрирующие, вызывающие напряжение. Мотивы роста имеют более отдаленные цели и призваны реализовать метапотребности. Удовлетворение дефицитарных потребностей ведет к уменьшению напряжения, метапотребностей – к увеличению напряжения. По мнению автора, дефицитарная жизнь характеризуется отказом относиться к чему-то серьезно, стремлением заниматься вещами несложными, но приятными, рутинностью. Метажизнь Маслоу определяет как усилие, рывок в использовании своих способностей в максимальной степени. Достижение метаценностей вызывает счастливые и волнующие моменты высшей зрелости, индивидуальности и наполненности. Маслоу приводит следующие характеристики самоактуализированных людей: более эффективное восприятие реальности, принятие себя, других и природы, непосредственность, простота и естественность, центрированность на проблеме, независимость, потребность в уединении, автономия, свежесть восприятия, вершинные переживания, общественный интерес, глубокие межличностные отношения, демократический характер, разграничение средств и целей, философское чувство юмора, креативность, сопротивление окультуриванию. Маслоу отмечает, что самоактуализированные люди вместе с тем могут быть подвержены неконструктивным привычкам, тщеславию, раздражительности, чувству вины и т.п.

Отметим, что наличие развитых самоактуализированных характеристик является необходимым, но далеко не достаточным условием самореализации личности. Некоторые психологи считают, что самореализация не должна замыкаться на себе и быть самоцелью человека. Начиная поиск с себя человек должен в полной мере своих сил и возможностей развернуться лицом к окружающему миру, может даже раствориться в нем, а не быть занятым исключительно собой. Например, В. Франкл полагает, что не следует абсолютизировать идею самоактуализации, так как человек занимается исключительно собой, только если у него нет смысла жизни<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Франкл В. Человек в поисках смысла. М., 1999. – С. 84.

Категорически не согласен с ним Э. Фромм, который утверждает, что «человек является центром и целью всей своей жизни; что развитие его индивидуальности, реализация его личности – это высшая цель»<sup>1</sup>.

Не претендуя на окончательное решение этой сложной проблемы, можно предположить некий компромисс между данными точками зрения, который допускает правоту и первой, и второй позиции, если принять во внимание возможность существования обеих тенденций, но разных для разных людей. Иными словами, возможно, что для одних людей действительно преобладающей является активная тенденция реализации самого себя, например, в искусстве, науке и т.д., независимо от принятия или непринятия их окружающими (Сократ, Ван Гог, Дж. Бруно и другие), в то время как другие реализуют себя, растворяясь в окружающих, ощущая себя нужными людьми, отстаивая чужие интересы, в любви к ближнему (доктор Гааз, Пестолоцци и т.д.). Но обе тенденции могут иметь общий корень или общий мотив – мотив самоактуализации. Здесь мы выходим на идею свободы как важной составляющей феномена самореализации.

По мнению К.А. Абульхановой-Славской, если человек выбирает самовыражение через выполнение долга, то есть через самопожертвование, то происходит постепенная утрата своего Я, он оказывается в позиции, зависимой от других, и жизнь его часто кончается крахом, так как другие далеко не всегда отвечают взаимностью<sup>2</sup>. Служение людям из чувства долга, видимо, не то же, что альтруизм.

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

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

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

---

<sup>1</sup> Фромм Э. Психоанализ и этика. М., 1993. – С. 123.

<sup>2</sup> Абульханова-Славская К.А. Стратегия жизни. М., 1995. – С. 21.

– честность, которая подразумевает способность быть честным в любых чувствах, какими бы они ни были (прозрачность, искренность, аутентичность);

– осознанность, как способность самостоятельно сформировать свое мнение о произведениях искусства, о музыке и о своей жизни (отклик, жизненность, интерес);

– свобода – в смысле выражения своего потенциала, чувство хозяина жизни (спонтанность, открытость);

– доверие – глубокая вера в других и в себя, стремление установить связь с жизнью и справиться с трудностями «здесь и теперь» (вера и убеждение)<sup>1</sup>.

Таковы, в целом, все необходимые компоненты в арсенале личности, обуславливающие специфику ее самоактуализации, основанной на ощущении субъективного благополучия.

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

Самореализация предполагает реализацию субъектом потребности, устремлений, замыслов и планов, направленных на дальнейшее развитие себя и окружающей действительности. Создавая и изменяя свой внутренний мир и свое отношение к внешнему миру, он создает свои планы. При этом человек руководствуется сценарием, основу которого составляют его мечты, значимые детские воспоминания, желания, сказочно-мифологические сюжеты. Значительное влияние на характер и успешность самореализации оказывает предшествующий жизненный опыт. Нельзя не отметить воздействия на жизненную позицию и характер самореализации человека как масс медиа, так и жизненного опыта в целом, родителей, близких родственников, друзей, людей из референтной группы. Однако подверженность суггестивности, мера конформности, характер интроекции, трансформация и формирование собственных смыслов жизнепрживания зависят от самого индивида. Человек в значительной степени сам определяет, предопределяет свой жизненный путь, особенности и формы самореализации.

---

<sup>1</sup> Шостром Э. Анти-Карнеги или Человек-манипулятор. – М., 2002. – С. 62.

*А.С. Кузиков, Р.Н. Перебоев*

## **Использование компьютерных технологий для управления учебным процессом в высшем учебном заведении**

В настоящее время во многих учебных заведениях происходит активное внедрение электронных технологий в образовательный процесс. Опыт других организаций показывает, что эти технологии являются достаточно эффективным средством повышения качества образования, но только при условии системного подхода к их внедрению и постоянного их совершенствования с учетом оценки результатов.

Системность внедрения предполагает обязательную постановку целей и задач, выбор инструмента, реализацию поставленных задач, оценку результатов, постановку новых целей и задач и корректировку старых.

Выбор инструмента может оказать существенное влияние на весь процесс, смена инструмента может оказаться очень болезненной. Таким образом, при выборе технического решения необходимо учесть следующие моменты:

- педагогические возможности системы: насколько они удовлетворяют настоящие запросы;
- динамика развития системы: как система развивалась, какая есть информация о будущем развитии, какое внимание уделяется проблемам безопасности и исправлениям ошибок;
- возможности по изменению или доработке системы: насколько продумана архитектура системы, какие возможности по доработке без вмешательства в ядро предусмотрены.
- распространенность системы, количество и объемы внедрений;
- качество и количество документации;
- возможности по интеграции с другими автоматизированными системами;

Одним из вариантов, который бы удовлетворял всем этим условиям, является применение среды Moodle.

Moodle – это программный продукт, позволяющий создавать курсы и web-сайты, базирующиеся в Internet. Это постоянно развивающийся проект, основанный на теории социального конструктивизма.

Слово Moodle – это аббревиатура от понятия «Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment» или в переводе на русский язык «Модулярная Объектно-Ориентированная Динамическая Обучающая Среда», которая наиболее полезна для программистов и теоретиков.

Система Moodle распространяется бесплатно в качестве программного обеспечения с открытым кодом (Open Source) под лицензией GNU Public License, что позволяет использовать и изменять программный код



по своему усмотрению, если вы согласны предоставлять код другим, не изменять и не удалять изначальные лицензии и авторские права и использовать такую же лицензию на всю производную работу.

По уровню предоставляемых возможностей Moodle выдерживает сравнение с известными коммерческими системами, в то же время выгодно отличается от них тем, что распространяется в открытом исходном коде – это дает возможность настроить систему под особенности конкретного образовательного проекта, а при необходимости и встроить в нее новые модули.

Широкие возможности для коммуникации – одна из самых сильных сторон Moodle. Система поддерживает обмен файлами любых форматов – как между преподавателем и студентом, так и между самими студентами. Сервис рассылки позволяет оперативно информировать всех участников курса или отдельные группы о текущих событиях. Форум дает возможность организовать учебное обсуждение проблем, при этом обсуждение можно проводить по группам. К сообщениям в форуме можно прикреплять файлы любых форматов. Есть функция оценки сообщений – как преподавателями, так и студентами. Чат позволяет организовать учебное обсуждение проблем в режиме реального времени. Сервисы «Обмен сообщениями», «Комментарий» предназначены для индивидуальной коммуникации преподавателя и студента: рецензирования работ, обсуждения индивидуальных учебных проблем. Сервис «Учительский форум» дает преподавателям возможность обсуждать профессиональные проблемы.

Важной особенностью Moodle является то, что система создает и хранит портфолио каждого обучающегося: все сданные им работы, все оценки и комментарии преподавателя к работам, все сообщения в форуме.

Преподаватель может создавать и использовать в рамках курса любую систему оценивания. Все отметки по каждому курсу хранятся в сводной ведомости.

Moodle позволяет контролировать «посещаемость», активность студентов, время их учебной работы в сети.

Следует заметить, что эффективная работа системы невозможна без постоянной технической и методической поддержки.

Техническая поддержка предполагает целый спектр работ, которые обязательно будут присутствовать. Поддерживать будет необходимо как саму систему, так и пользователей, работающих в ней. Чем больше количество пользователей и возможностей у системы, тем важнее будет системная организация работы: выявление типичных ошибок пользователей, составлений руководств пользователя и т.п.

Методическая поддержка касается организации учебного процесса: от требований и рекомендаций по созданию контента до рекомендаций по ведению учебного процесса в рамках электронного обучения. Требования и рекомендации должны обеспечить определенную планку качества,

задавая критерии, которые потом используются для оценки полученных результатов. Чем больше форм работы организуется в рамках электронного обучения, тем больше разрабатывается подобных требований и рекомендаций. Процесс этот достаточно трудоемкий и занимает немало времени и усилий.

В рамках апробации системы в нашем филиале, на сервере под управлением FreeBSD была установлена система Moodle версии 2.0, на базе которой создан комплект тестов в рамках дисциплины «Информатика». В пробных тестированиях приняли участие более 80 студентов филиала очной формы обучения (группы 1101, 2101 и 3101).

Использование системы Moodle выявило ряд проблем преимущественно методического характера, связанных с созданием учебных курсов, обучением пользователей с работой в системе, а также с адаптацией некоторых разделов системы под русскоязычных пользователей. Кроме того, создание курса в формате Moodle подразумевает наличие у составителя курса базовых знаний принципов работы в Интернете, языка гипертекстовой разметки, понимание структуры и назначения модулей Moodle. В то же время был сделан вывод о возможности использования системы Moodle в образовательном процессе.

В настоящее время версия системы Moodle, работающая в тестовом режиме, доступна из локальной сети Алтайского филиала РАНХиГС по адресу: <http://dolphin.ags.local/m/>.

### **Литература**

1. Андреев А.В., Андреева С.В., Доценко И.Б. Практика электронного обучения с использованием Moodle / А.В. Андреев, С.В. Андреева, И.Б. Доценко. – Таганрог, 2008. – 146 с.
2. Белозубов А.В. Система дистанционного обучения Moodle: учебно-методическое пособие / А.А. Белозубов, Д.Г. Николаев. – СПб., 2007. – 108 с.
3. Русскоязычная документация на официальном сайте системы Moodle. – [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.moodle.org/archive/ru/>.

Подписано в печать 23.12.2011  
Бумага офсетная. Усл. п. л. 16,3.  
Заказ 895. 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