

# АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

№ 8  
2012

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



**ХОРОШАЯ РАБОТА  
НЕ ДОЛЖНА УДИВЛЯТЬ**

*Валерий Викторович Тарада  
Руководитель УФНС России  
по Алтайскому краю*



**УПРАВЛЕНИЕ**

**Ломова Н.Г.**

*Аттестация: формальная процедура,  
предусмотренная законодательством,  
или объективная необходимость*



**ПУБЛИЧНАЯ  
ВЛАСТЬ**

**Ермаков Э.Ю.**

*Проблемы судебной практики  
по делам об административных  
правонарушениях в Алтайском крае*



**ЭКОНОМИКА  
И ФИНАНСЫ**

**Кузнецова Т.Е.**

*Научно-теоретические основы  
содержания инновационных  
технологий обучения персонала*



## АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Алтайский филиал образован в 2001 году и является государственным образовательным учреждением. В соответствии с Указом Президента РФ от 20.09.2010 г. №1140, распоряжением Правительства РФ от 23.09.2010 г. №1562-р путем реорганизации Филиал был присоединен к федеральному государственному бюджетному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». Главной задачей Филиала сегодня является подготовка современных высококвалифицированных специалистов в области управления, экономики и юриспруденции, способных успешно работать в условиях новой российской государственности.

Образовательная деятельность осуществляется по трем направлениям:

- «Государственное и муниципальное управление»;
- «Экономика»;
- «Юриспруденция».

Профессиональная переподготовка по трем направлениям: «Государственное и муниципальное управление», «Экономика» и «Юриспруденция».

В Аф РАНХиГС разработано более 100 программ повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих Алтайского края, которые корректируются для каждой категории слушателей с учетом уровня образования, занимаемой должности и стажа практической работы.

Учебный процесс обеспечивает высококвалифицированный преподавательский состав. Для работы в Филиале приглашаются преподаватели, имеющие наряду с теоретической подготовкой опыт практической деятельности. Это в немалой степени способствует взаимодействию Филиала с органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и предприятиями края. В практику работы преподавателей прочно вошли практические занятия в администрациях различных уровней власти, а также на базе законодательных органов, на предприятиях.

Образовательный процесс в полном объеме обеспечивается учебной литературой, информационными возможностями дисплейных классов, прямым выходом в Интернет по скоростному каналу. Кроме различных методических материалов, размещенных в локальной сети Филиала, для студентов и преподавателей доступны справочные правовые системы и другие информационные базы. Аф РАНХиГС располагает двумя конференц-залами на 180 и 45 мест, учебными аудиториями с современным мультимедийным оборудованием.

Научная деятельность в Аф РАНХиГС ведется по нескольким направлениям, соответствующим профилю Академии. В научно-исследовательскую работу Филиала вовлечены и студенты, которые активно участвуют в различных межвузовских и международных конференциях. Ежегодно в Филиале проводятся студенческие научно-практические конференции, круглые столы и семинары.

Международная деятельность Филиала связана, прежде всего, с профилем учебного заведения и направлена на установление научных контактов с учебными заведениями за рубежом, занимающимися подготовкой кадров для государственной службы, и носит ярко выраженный прикладной характер – обмен опытом в области подготовки специалистов государственного и муниципального образования. Эта деятельность реализуется в рамках сотрудничества Аф РАНХиГС с Баварской школой управления (г. Мюнхен).

Лицензия Аф РАНХиГС серия ААА №001172 регистрационный №1138 от 12 апреля 2011 г.  
Свидетельство о государственной аккредитации серия ВВ №000953 регистрационный №0943 от 04 мая 2011 г.



**Редакционный совет:**

КАРЛИН А.Б.,

Губернатор Алтайского края

ЛООР И.И.,

председатель Алтайского краевого

Законодательного Собрания

ЧУГУЕВ М.В.,

главный федеральный инспектор

в Алтайском крае

БОЙКО Е.А.,

ректор Сибирского института-филиала

РАНХиГС при Президенте РФ

**Редакционная коллегия:**

ПАНАРИН И. А.

ВОРОНОВА Л. Э.

ДОЛЖИКОВ А. В.

КАЙГОРОДОВА Т. В.

КУЗИКОВ А. С.

КУЗНЕЦОВА Т. Е.

ЛОМОВА Н. Г.

ЛЫСЕНКО Л. М.

МОЛОТОВ А. В.

МОСИНА И. Г.

ШИШКИНА Е. П.

ШЛЕГЕЛЬ С. В.

**Учредитель:**

Алтайский филиал ФГБОУ ВПО

«Российская академия народного хозяйства

и государственной службы при Президенте

Российской Федерации»

**Адрес редакции:**

656008, Алтайский край,

г. Барнаул, ул. Партизанская, 187

**Электронная версия:**

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

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

Верстка: И.В. Шаповалов

Дизайн: С.Н. Кисленко

Обложка: Е.В. Агафонова

Подписано в печать 08.06.2012 г.

Заказ 725. Тираж 500 экз.

Отпечатано в типографии

ООО «АЗБУКА»

г. Барнаул, пр. Красноармейский, 98а

тел.: 62-91-03, 62-77-25

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

## РАЗГОВОР С ВЛАСТЬЮ

Тарада В.В. Хорошая работа не должна удивлять ..... 2

## УПРАВЛЕНИЕ

Чмерева Н.П., Ретивых И.В. Тенденции и перспективы развития потребительского

рынка города Барнаула ..... 5

Алтухов В.М. Некоторые аспекты реформирования ЖКХ ..... 9

Еремин А.А. Алтайский край: демографические итоги двух десятилетий

и перспективы ..... 15

Сергиенко А.М. Аграрные регионы России: масштабы и динамика бедности и соци-

ального расслоения ..... 22

Анисимова М.М. Основные направления, инструменты и технологии политики

преодоления бедности сельского населения региона аграрной специализации (по

результатам социологических исследований, проведенных в Алтайском крае) ..... 28

Лякишева В.Г., Шошина М.А. Муниципальная власть глазами населения ..... 34

Коврижных И.В. Оценка эффективности деятельности местных органов самоуправ-

ления: анализ проблемы ..... 37

Ломова Н.Г. Аттестация: формальная процедура, предусмотренная законодатель-

ством, или объективная необходимость ..... 42

Максимова С.Г. Социальный механизм формирования адаптивных стратегий лиц

старших возрастных групп в рамках становления новой геронтологической

реальности ..... 46

Горбачёва Н.И., Авхимович Н.И. Значение маркетинговых исследований социально-

го статуса ..... 50

Зайцева О.И. Формирование социальной установки будущих государственных и му-

ниципальных служащих на продвижение по карьерной лестнице ..... 53

Рубцов П.В. Античный полис как модель самоуправления ..... 56

Бердыченко Д.С., Самсонова Т.Н. К вопросу об определении состава и содержания

организационных документов в системах муниципального управления ..... 59

Баранова О.И. Исторические аспекты развития образования в России ..... 63

## ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Васильев А.А. Консервативная концепция государства Н.М. Карамзина ..... 64

Ермаков Э.Ю., Должиков А.В. Проблемы судебной практики по делам об администра-

тивных правонарушениях в Алтайском крае ..... 67

Каленицкий О.А., Старцева О.Ю. К вопросу о мониторинге наркоситуации в Ал-

тайском крае за 2011 год ..... 70

Сапронова Н.А. Общая характеристика преступности несовершеннолетних в Ал-

тайском крае в современный период ..... 75

Шубин Ю.П. Разрешение земельных споров, вытекающих из отношений соседского

права ..... 78

Рудт Ю.А. Баланс конституционных ценностей в решениях Конституционного

Суда РФ ..... 82

Коновалова Л.Г. Нормативные правовые акты федерального уровня, регламентирую-

щие институт административной ответственности в России ..... 86

## ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Гордеев К.В. Бюджетная реформа: новый этап развития ..... 91

Деркач Н.О. Особенности финансирования социальной сферы в Российской Феде-

рации ..... 94

Карачарова Е.А. Особенности страхового принципа возмещения затрат учреждений

здравоохранения ..... 96

Меличко Е.А. Проблемы и перспективы дистанционного банковского обслуживания

клиентов ..... 99

Кузнецова Т.Е. Научно-теоретические основы содержания инновационных техноло-

гий обучения персонала ..... 101

Торгашова Н.А. Человеческий капитал как основа формирования инновационной

экономики ..... 103

Воронкова О.Ю. Материальное стимулирование медицинских работников в повыше-

нии доступности амбулаторной помощи ..... 105

## ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Гражданкин В.А. Создание делового климата для интенсивного развития предпри-

нимательства в Алтайском крае ..... 107

Лысенко Л.М., Тихомирова Ю.А. Возможности кейсового метода в процессе обуче-

ния государственных служащих ..... 112

## В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ

Лякишева В.Г. Об опыте развития барнаульского городского самоуправления в ас-

пекте сохранения исторических и иных местных традиций ..... 116

Книжное обозрение ..... 121



## ХОРОШАЯ РАБОТА НЕ ДОЛЖНА УДИВЛЯТЬ

*Руководитель УФНС России по Алтайскому краю Валерий Викторович Тарада рассказал о новых формах работы налоговых органов*

### Декларирование доходов

**– Валерий Викторович, завершилась декларационная кампания по доходам, полученным в 2011 году. Каковы предварительные результаты?**

– По предварительным данным, в рамках декларационной кампании налогоплательщики представили около 94 тыс. деклараций, что на 22 процента больше, чем в прошлом году. Рост количества деклараций сложился за счет физических лиц,

заявивших социальные и имущественные вычеты. Причем, если количество граждан, заявивших социальные вычеты, не изменилось и составило порядка 11,5 тыс. налогоплательщиков, то число тех, кто претендует на возврат НДФЛ в связи с приобретением и строительством жилья, выросло на 27% по сравнению с прошлым годом. Вычет заявили около 34 тыс. налогоплательщиков на общую сумму имущественных вычетов порядка 6,5 млрд руб.

Территориальными налоговыми органами края произведен возврат налога на доходы в размере 793 млн руб., а это 140% к уровню прошлого года.

Общее количество налогоплательщиков заявивших доходы свыше 1 млн руб., значительно не изменилось и составило 3346 человек по краю. Всего по итогам представленных деклараций уплате в бюджет подлежит 144 млн руб., это на 16% больше, чем в прошлом году.

Комментировать итоги кампании пока не будем, результаты необходимо тщательно проанализировать. Но предварительно могу констатировать одно: доходы населения Алтайского края по сравнению с прошлым годом заметно подросли.

**– В конце апреля налоговые органы Алтайского края приняли участие в федеральной акции ФНС России – Дне открытых дверей. Как прошла акция в инспекциях, что нового налоговые органы предложили клиентам?**

– Прежде всего хочу отметить, что впервые день открытых дверей проходил одновременно во всех инспекциях России. В течение двух дней налогопла-

тельщики – физические лица могли не просто подать в налоговый орган декларацию о доходах, но и получить подробную консультацию, помощь в заполнении документов. В инспекциях края в эти дни было оформлено 4300 деклараций формы 3-НДФЛ.

Многие инспекции подошли творчески к проведению акции. Первым обратившимся налогоплательщиком в День открытых дверей в ряде инспекций были вручены сладкие сюрпризы. Для детей, пришедших в инспекцию с родителями, были оборудованы уголки, где дети рисовали «Город будущего».

Жители отдаленных сел Алтайского края тоже смогли стать активными участниками акции – для них работали «мобильные офисы». В Барнауле к акции подключились волонтеры – студенты вузов, которых обучили порядку декларирования доходов и современным методам информирования граждан, работе с онлайн-сервисами, правилам использования компьютеров-информаторов, установленных для налогоплательщиков в операционных залах. Помимо волонтеров, в День открытых дверей во всех налоговых инспекциях региона и отделениях Сбербанка Алтайского края работали промоутеры, рассказывающие налогоплательщикам, как оплатить налоги через устройства самообслуживания банка. Все, кто непосредственно совершал платеж в этот день через терминальные устройства, находящиеся в инспекции, получили фирменные сувениры.

### В помощь налогоплательщику

**– В последнее время ФНС России проводит большую работу по**

**расширению состава и повышению качества услуг, оказываемых в электронном виде. Служба становится клиентоориентированной, повышается ее открытость и упрощаются налоговые процедуры. Расскажите подробнее о новых сервисах ФНС и о том, каких еще новаций ждать налогоплательщикам в ближайшем будущем.**

– Действительно, налоговая служба сегодня переживает значительные качественные перемены, из структуры административного типа превращаясь в открытый и расширенный сервисно-информационный центр. Разработана и принята концепция ФНС России по организации сервисной составляющей службы, направленная на выработку принципов, методов и форм работы налоговых органов с налогоплательщиками. Одно из направлений этой работы – перевод предоставления услуг, оказываемых ФНС, в электронный формат. Вообще, что касается внедрения новых технологий, в том числе по передаче отчетности, электронных сервисов, здесь налоговые органы всегда были флагманами среди федеральных органов власти.

На сегодняшний день на официальном сайте ведомства действуют более 20 различных сервисов. Самой большой популярностью пользуется услуга «Узнай задолженность», не теряет своей актуальности и возможность подписки на «SMS-информирование о задолженности».

В прошлом году нам удалось запустить новый региональный сервис



«Возврат налога на доходы физических лиц». Он позволяет налогоплательщику получать информацию о ходе камеральной проверки и состоянии обработки заявления на возврат налога по имущественным и социальным вычетам.

В настоящее время ФНС России проводит глобальную модернизацию сервиса «Личный кабинет», в ходе которой планируется преобразовать его в ключевое средство взаимодействия между Службой и налогоплательщиками полностью бесконтактным способом.

Во второй половине 2012 года налогоплательщики в «Личном кабинете» смогут получать актуальную информацию о задолженности по налогам, о суммах начисленных и уплаченных налоговых платежей, о наличии переплат, об объектах движимого и недвижимого имущества и обращаться в налоговые органы без личного визита. Кроме того, жители края получают возможность оплачивать в онлайн-режиме не только задолженность, но и текущие платежи.

В этом году на сайте Федеральной налоговой службы начал работу новый сервис «Часто задаваемые вопросы», с помощью которого можно получить ответы более чем на 135 тысяч актуальных вопросов.

**– Руководитель ФНС в конце прошлого года отмечал рост востребованности сайта службы. А какова ситуация с региональным ресурсом?**

– Ситуация аналогичная. Официальный сайт Управления Федеральной налоговой службы России по Алтайскому краю стабильно занимает высокие позиции по посещаемости. Причем возрастает как количество посетителей, так и число посещений. По сравнению с 2010 годом в 2011 году количество электронных обращений возросло более чем в 10 раз. В целом жители края стали чаще обращаться в налоговые органы, что связано с упрощением механизма направления запросов через сайт ФНС России. Пользуются большим спросом постоянно действующие форумы по самым актуальным вопросам налогового законодательства. Налогоплательщики чаще всего задают вопросы по уплате налога на доходы физических лиц, транспортного налога, регистрации и учета юридических и физических лиц, регулирования задолженности и т.д.

В 2011 году через сайт налогоплательщиками края сформировано порядка 200 тысяч платежных документов на сумму 400 млн руб.

### ФНС – сервисная служба

**– А что делается для тех налогоплательщиков, которые не имеют доступа к сети Интернет или хотят лично обратиться в инспекцию?**

– Конечно, мы понимаем, что несмотря на развитие бесконтактных форм взаимодействия и электронных сервисов, определенный процент налогоплательщиков, в основном физических лиц, всегда будет испытывать потребность в личном визите в инспекцию. Мы будем стараться, чтобы эти визиты были приятными, а условия приема – комфортными.

Сегодня мы поставили задачу: максимально исключить очереди. В крупных инспекциях краевого центра (№ 14 и № 15) появились администраторы, которые помогают гражданам ориентироваться в операционном зале, что особенно важно при первом посещении. Возможно, в скором времени в городских инспекциях края будут установлены терминалы, управляющие очередью. Надо сказать, что сотрудники всех инспекций края пытаются найти эффективные пути по улучшению качества обслуживания налогоплательщиков. В основном работа идет по трем основным направлениям: место приема, люди, ведущие этот прием, и качество оказанной госуслуги.

Так, проинспектированы все помещения, где ведется прием налогоплательщиков. Там, где нужно, сделают ремонт, установят кондиционеры, позаботятся о том, чтобы в каждом оперзале налогоплательщикам было удобно. Далее: в комфортных помещениях налогоплательщиков должны встречать приветливые и компетентные инспекторы. Причем существующие ныне инструкции службы четко регламентируют этот процесс: от дресс-кода сотрудников, их психологических параметров до строгого соблюдения правил делового общения. Нам действительно важно, чтобы наши инспекторы были доброжелательными, терпеливыми и стремились помочь посетителям.

Для обслуживания жителей Индустриального и Ленинского районов Барнаула открыты дополнительные

рабочие места Межрайонной ИФНС России №14 в Краевом многофункциональном центре оказания государственных услуг, что значительно ближе территориально и удобнее налогоплательщикам. На основании подписанного Соглашения, в рамках нашего сотрудничества, специалисты МФЦ оказывают информационные услуги налогоплательщикам и в селе Благовещенка. Уже сейчас ясно, что сотрудничество с центром не только полезно налогоплательщику, но и значительно разгружает оперзалы инспекции. Планируется, что дополнительно многофункциональные центры государственных услуг в текущем году будут открыты в Барнауле, Бийске, Заринске.

**– Очевидно, что для налогоплательщика ориентация службы на клиентоориентированный подход – исключительно положительная перемена. А как коллектив службы вписался в новую реальность, изменились ли требования к молодым специалистам, претендующим на работу в налоговых органах?**

– Мы стараемся помочь нашим сотрудникам, в первую очередь тем, кто ведет прием в операционных залах, как можно быстрее научиться работать в соответствии с новыми требованиями. Кроме планового профессионального обучения, регулярно проводим для работников этого направления конкурсы для выявления лучших с последующим поощрением.

Такие конкурсы проводятся даже среди инспекций, и за лучший сервис вручается почетная награда – переходящая эмблема. Среди многочисленных критериев, для определения лучшей инспекции, берутся во внимание и оценки, представленные налогоплательщиками на сайте.

Что касается молодых специалистов, то, конечно, нам хочется, чтобы они с первых дней работы профессионально выполняли свои должностные функции и получали необходимые результаты. Хотелось бы, чтобы не только мы их обучали, а они приносили с собой новые знания как о современных технологиях, так и о новых достижениях в области налогового администрирования. Но, к сожалению, выпускники сегодня, хотя получают неплохие теоретические знания, сложно ориентируются на практике, и эта проблема характер-





на не только для специалистов нашего направления, но и для любых других.

Сотрудникам, которые только пришли и еще придут на службу, предстоит работать в новых условиях. С уходом плановой экономики и приходом рыночных отношений возникли принципиально иные взаимоотношения, которые все еще находятся в процессе становления.

Очевидно, что сегодня в нашей работе требуются другие подходы, уже недостаточно быть только высококлассным специалистом. К примеру, налоговому инспектору мало изучить налоговый кодекс – он должен владеть многими знаниями в сопредельных отраслях: и в сфере производства, и в маркетинге, и в торговле, и в юриспруденции и, конечно, хорошо разбираться в современных компьютерных технологиях и средствах связи. Поколение наших будущих работников как раз и должно быть хорошо подготовленным к новым условиям, поскольку они выросли в этой новой системе, а значит, более мобильны в работе. У них уже есть четкое представления о современной налоговой системе России, они имеют возможность сравнить ее с налоговыми системами других стран. Я думаю, что они должны быть не столько чиновниками, сколько менеджерами.

### Налоговая культура

**– В крае действует Комплекс мер по повышению налоговой культуры и грамотности населения. Можно ли уже сейчас говорить о каких-то результатах?**

– Результаты от проведения мероприятий по налоговой культуре проявятся через какой-то промежуток времени, возможно, через несколько лет. Хотя мы с первых дней образования налоговой службы уделяем внимание продвижению налоговых знаний среди населения, такая комплексная программа повышения налоговой культуры и грамотности действует в крае всего второй год. Конечно, сразу перелома в сознании граждан не произойдет, но уже сейчас мы начинаем иметь дело с грамотным, уважающим себя налогоплательщиком.

С каждым годом растет процент граждан, которые положительно оценивают нашу работу. Все реже мы слышим в свой адрес упреки на непосильную налоговую нагрузку, несправедливые льготы.

Это говорит о том, что налогоплательщик понимает, зачем были созданы налоговые органы, что вопросы, касающиеся высоких ставок и льготных категорий плательщиков, нужно задавать не нам, а органам законодательной власти, которые их устанавливают.

Сокращается количество жалоб, поступающих в Управление, на качество обслуживания налогоплательщиков в инспекциях, на действия сотрудников во время мероприятий налогового контроля.

Не только мы воспитываем налоговую культуру у налогоплательщика, но налогоплательщик воспитывает в нас культуру обращения с ним, с должностными лицами, которых мы подвергаем проверке. То есть это взаимный процесс.

Но сегодня мы смотрим глубже. Работа по повышению налоговой культуры проводится со школьной скамьи. Формы мероприятий различны: это и олимпиады по основам налоговых знаний, и всякого рода конкурсы и викторины, работа с педагогами. В прошлом году нами, совместно с Краевым институтом повышения квалификации учителей, подготовлен учебник по налогам для старшеклассников, который выставлен в электронном виде на сайте Управления и будет передан во все библиотеки школ.

Та активность, с которой население края принимает участие в наших проектах, говорит о том, что эта деятельность вызывает положительный отклик и постепенно формирует установку доверия к работе налоговой службы, позитивное отношение к уплате налогов.

Надо сказать, что понимая важность и необходимость воспитательной работы, нас поддерживает краевая администрация, которой были выделены средства на реализацию Комплекса мер. Губернатором Алтайского края Александром Богдановичем Карлиным были одобрены прошлогодние мероприятия и подтверждена целесообразность их проведения в текущем году. Эта работа требует значительных усилий, и мы понимаем, что, несмотря на ее высокую оценку Федеральной налоговой службой, нам еще много предстоит сделать.

**– Вы сказали, что количество жалоб на качество обслуживания в инспекциях сократилось, а по поводу чего жалобы продолжают поступать и пользуются ли налогоплательщики возможностью**

**выразить свое мнение на сайте или в инспекции?**

– Конечно, пользуются, тем более что возможностей высказать свои жалобы, замечания и пожелания в наш адрес у налогоплательщиков немало: от традиционных ящиков «Добро пожаловать» в оперзалах до обращений на сайт налогового ведомства в Интернете. Когда несколько лет назад ящики для жалоб только появились в инспекциях, обращений поступало довольно много. Но год за годом их количество уменьшалось, зато появились доброжелательные отклики, теперь и их немного. Ведь хорошая работа не должна никого удивлять. Я за то, чтобы наши ящики были как можно меньше востребованы, если только мы сами не попросим оценить работу наших сотрудников. В этом году наблюдался всплеск активности наших налогоплательщиков – в ответ на акцию, объявленную УФНС России по Алтайскому краю, по оценке работы налоговых инспекций.

Результаты анкетирования налогоплательщиков на официальном сайте ведомства показывают, что из 800 человек, оставивших свои отзывы о работе инспекций нашего региона, 90% оценили их работу положительно. А раздражает налогоплательщиков в работе налоговых органов больше всего бездушие и формализм, есть единичные жалобы, в основном связанные с неверным начислением налогов из-за неточной информации в базе данных.

Мы рады, что теперь у нас с налогоплательщиками есть постоянная обратная связь. Мы внимательно изучаем каждое их обращение, замечание, пожелание. Неравнодушные налогоплательщики помогают нам работать более ответственно.

Вместе с тем не надо забывать, что главная задача для нас – наполняемость бюджета. Чтобы ее выполнить, и мы, и налогоплательщики должны выступать как партнеры: от наших общих усилий зависит процветание нашего государства. В этом году мы возобновили честование лучших налогоплательщиков: за добросовестную и своевременную уплату налогов отмечены три лучших предприятия края.

Материал подготовлен  
Пивневой И.П., Шакировой Е.Н.





Наталья Петровна Чмерева, заместитель председателя комитета по развитию предпринимательства, потребительскому рынку и вопросам труда администрации г. Барнаула, начальник отдела потребительского рынка

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

**Потребительский рынок Барнаула активно развивается: увеличивается количество предприятий, растет оборот, строятся крупные современные торгово-развлекательные центры, что увеличивает привлекательность Барнаула не только для горожан, но и для жителей всего Алтайского края.**

## ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА ГОРОДА БАРНАУЛА

Потребительский рынок представляет собой важнейшую часть современной экономики Российского государства, ее субъектов и муниципальных образований. Именно здесь реализуются повседневные потребности населения, уровень удовлетворения которых в конечном счете определяет эффективность функционирования экономики в целом. Обеспечение первичных потребностей общества в жизненно необходимых товарах и услугах является приоритетной задачей любого государства и основой благополучия населения.

Потребительский рынок представляет собой многоструктурную систему с определенной иерархией, подчиняющейся в своем развитии закону спроса-предложения, и является одним из главных элементов, объединяющим все рыночные процессы. В систему потребительского рынка муниципального образования входят 3 сегмента: торговля, общественное питание и бытовое обслуживание (рис. 1).

Потребительский рынок является индикатором экономического состояния муниципального образования и напрямую зависит от соци-

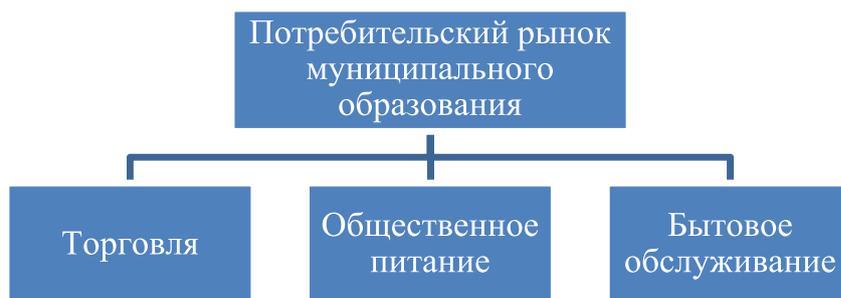


Рис. 1. Составляющие потребительского рынка муниципального образования

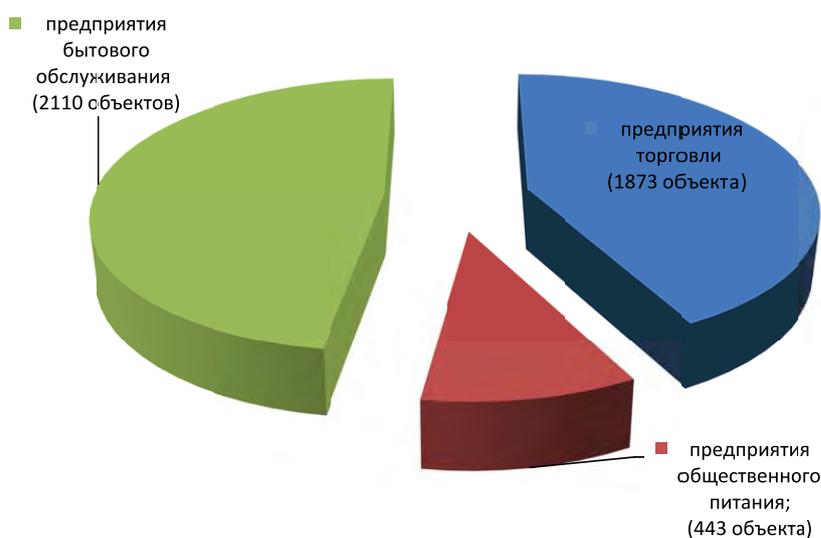


Рис. 2. Структура потребительского рынка г. Барнаула на 01.01. 2012 г.





ально-экономической структуры населения, ее демографического состава, общей экономической ситуации, перспектив развития производства, денежных доходов населения. По своему удельному весу и роли в обеспечении жизнедеятельности населения потребительский рынок занимает ведущее место в системе рынков муниципального образования.

Потребительский рынок г. Барнаула – это целостная система, которая состоит из взаимосвязанных и взаимовлияющих друг на друга субъектов, является индикатором экономического состояния города и функционирует как крупная составная часть единого комплекса городского хозяйства. В своем функционировании потребительский рынок выполняет важную социальную функцию. Так, отсутствие и недостаточная доступность (ценовая и территориальная) товаров и услуг повседневного спроса способны создать социальную напряженность в обществе, а главными задачами потребительского рынка как раз и является создание условий для удовлетворения спроса населения на потребительские товары и услуги, обеспечение качества и безопасности их предоставления, обеспечение доступа к товарам и услугам для всех социальных групп жителей города.

В 2011 г. потребительский рынок города демонстрировал устойчивое развитие. По состоянию на 1 января 2012 г. в городе работают 1873 стационарных предприятия торговли, 443 предприятия общественного питания общедоступной сети, 2110 предприятий бытового обслуживания. Сегодня в сфере потребительского рынка работает более 45 тыс. человек.

В 2011 г. вырос и оборот предприятий потребительского рынка (табл. 1).

В 2005–2010 гг. темпы роста оборота общественного питания сохранялись на высоком уровне (13–18% в год). Это было обусловлено высокой докризисной покупательской способностью населения города и

Таблица 1

**Показатели развития потребительского рынка г. Барнаула в 2011 г.**

Составляющие элементы потребительского рынка	Объем, млрд руб.	% к уровню 2010 г.
Розничная торговля	106,6	113,2
Общественное питание	2,6	109,3
Бытовые услуги	4,2	100,8

Таблица 2

**Торговые предприятия, введенные в строй в 2011 г.**

Объекты	Адрес
Торгово-развлекательный центр «Весна» с фуд-кортом и подземной автостоянкой	ул. Малахова, 86в
Торговый центр «Техно-Маркет» (после реконструкции)	пр-т Космонавтов, 10/4
Мебельный центр «Громада»	ул. Взлетная, 35
Торговый центр «Меркурий»	Павловский тракт, 27
Торговый комплекс мелкооптовой торговли «Метро Кэш энд Керри»	Павловский тракт, 309

тем, что все больше людей предпочитают питаться вне дома, посещать кафе или закусочные. В 2011 г., как видим из таблицы, оборот сферы общественного питания продолжал расти. С 2005–2011 гг. сеть предприятий общественного питания увеличилась на 37%. Активно развиваются предприятия форматов бизнес-класса, отличающиеся повышенными условиями комфортности и ориентацией на высокодоходные группы населения. Открытие торгово-развлекательных центров способствовало развитию нового формата предприятий общественного питания «фуд-корты» (ресторанный дворик).

Наибольшие темпы роста демонстрирует сектор розничной торговли. Если в 2005 г. отмечалась недостаточность торговых площадей, что сдерживало развитие отрасли, то к 2011 г. произошло существенное (более 50%) увеличение стационарных торговых площадей. Торговые площади крупноформатных торговых объектов также увеличились. Благодаря этому на потребительском рынке сформировалась среда с относительно высоким уровнем конкуренции. Созданный благоприятный климат для развития предпринимательства повлиял на привлечение

инвестиционных средств не только городских, краевых, региональных, но и федеральных ретейлеров. Такие торговые центры, как «Европа», «Норд-Вест», «Пассаж», «Москва», «Первомайский», «Парад», построены барнаульскими компаниями, «Лента» – предпринимателями г. Санкт-Петербург, ТРЦ «Весна» – предпринимателями г. Москвы.

Уже в 2011 г. введены в строй следующие торговые объекты (табл. 2).

В результате строительства и введения в строй вышеперечисленных объектов обеспеченность торговыми площадями в Барнауле выросла на 7,8% и составила 729,1 кв. м. на 1000 жителей при нормативе 597 кв. м.

**Приход на потребительский рынок г. Барнаула крупных ретейлеров** повлек за собой ужесточение конкурентной борьбы, активизировал процессы слияния, строительства новых объектов и в то же время способствовал созданию здоровой конкурентной среды. Одновременно с этим происходит сокращение удельного веса продаж товаров на рынках города и сокращение стационарных торговых объектов, что уменьшает возможности развития малого бизнеса в этой сфере деятельности (на западе прекращено строительство гипер- и супермаркетов,



т.к. они сокращают возможности деятельности малого бизнеса). При этом справедливости ради необходимо отметить, что меняются и потребительские предпочтения барнунцев в пользу стационарной торговли.

В 2011 г. решением Барнаульской городской Думы утверждено Положение о порядке размещения и организации работы нестационарных торговых объектов на территории города Барнаула, в соответствии с которым администрацией города впервые была утверждена схема размещения **нестационарных торговых объектов и принят** Административный регламент проведения проверок при осуществлении муниципального контроля за работой нестационарных торговых объектов.

В течение 2011 г. проводилась работа с управляющими рынками компаниями по переводу уличной торговли в капитальные сооружения в связи с предполагаемым вступлением в силу с 1 января 2012 г. норм **Федерального закона «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»**, запрещающих использование временных сооружений на рынках. По итогам года на рынках города демонтировано 148 объектов, из них 61 – управляющей рынком компанией ООО ТФ «Агреман» в связи с вводом в строй в октябре 2011 г. и январе 2012 г. новых павильонов на 60 торговых мест. На рынке «Центральный» демонтированы 87 торговых лотков.

В связи с тем, что большинство регионов оказались неготовыми к переводу уличной торговли в капитальные сооружения, Государственная Дума приняла изменения в Закон

в части переноса сроков перевода уличной торговли на рынках в помещения (для столичных городов субъектов РФ – на один год, т.е. с 01.01.2013 г.). Таким образом, аналогичная работа будет продолжена в текущем году и коснется только 2-х рынков: «Центрального» и «Юбилейного».

В 2012 г. в Барнауле планируется ввести в строй 3 рынка общей площадью 15000 кв. м по следующим адресам:

ул. Сухэ-Батора, 3а, площадью 4000 кв. м – ООО «Атлант»;

ул. Взлетная, 2к, площадью 9500 кв. м – Группой компаний «Сибирь-Контракт»;

ул. Попова, 80, площадью 1500 кв. м – ООО «Фестиваль».

В связи с этим у предпринимателей появляется дополнительная возможность продолжить свою деятельность в новых объектах, и, таким образом, требования Федерального закона на территории города будут выполнены.

На потребительском рынке г. Барнаула осуществляют деятельность и социальные предприятия. Так, по состоянию на 01.01.2012 г. функционируют 75 социальных продовольственных предприятий розничной торговли, работают 49 социальных предприятий бытового обслуживания и 41 социальный непродовольственный магазин, что соответствует уровню прошлого года. Данные предприятия обслуживают более 65 тыс. граждан.

Продолжает свою работу НП «Барнаульская сеть социальных магазинов». В настоящее время в партнерстве состоят 20 магазинов, для обслуживания льготной катего-

рии используется единая социальная карта. На сегодняшний день такой картой пользуются более 6500 человек.

В социальных предприятиях торговли малообеспеченным категориям горожан предоставляются скидки на весь ассортимент товаров: от 5% до 15%. В предприятиях бытового обслуживания скидки варьируются от 10% до 60%.

В Барнауле регулярно проводятся социальные ярмарки. В соответствии с постановлением администрации города «О проведении специализированных продовольственных ярмарок «Продукция Барнаула – горожанам» в 2011 г. проведено 25 продовольственных ярмарок, из них 7 – в пригородной зоне и 7 дополнительных по просьбе жителей Ленинского, Центрального и Железнодорожного районов. Общий товарооборот ярмарок превысил аналогичный период прошлого года на 13,8 млн руб., или на 18,4%, и составил 89,5 млн руб. Количество участников ярмарок увеличилось с 366 в 2010 г. до 397 в 2011 г. Реализация основных продовольственных товаров на ярмарках выходного дня осуществлялась по ценам на 12-47% ниже среднерозничных по г. Барнаулу.

В 2011 г. впервые проведен конкурс на соискание гранта главы администрации города по социально значимым проектам развития потребительского рынка. Победителем стало Некоммерческое партнерство «Барнаульская сеть социальных магазинов». Средства гранта использованы на организацию работы централизованного склада и покупку грузового автомобиля. В результате реализации данного проекта мага-

Таблица 3

**Объекты потребительского рынка г. Барнаула, планирующие завершить строительство в 2012 г.**

Объект	Срок сдачи
Аквапарк в рамках расширения ТРЦ «Европа»	май 2012 г.
Торгово-досуговый комплекс «Первомайский»	2012 г.
Административно-торговый центр «Парад» по пр. Ленина, 106	май-июнь 2012 г.
Торгово-выставочный комплекс «Армада» по Павловскому тракту, 166	конец 2012 г.
Второй торговый комплекс «Лента» по ул. Власихинская, 67, общей площадью 12100 кв. м.	июнь-июль 2012 г.





зины Барнаульской сети социальных магазинов получили возможность приобретения товара большими партиями, что существенно повлияло на стоимость продовольственного набора.

Важным звеном торговли является оптовая торговля. На сегодняшний день техническое и технологическое состояние складских помещений, расположенных по ул. Челюскинцев, пр. Космонавтов, Павловскому тракту, не соответствует современным требованиям развития данного вида деятельности. Существующие 3 логистических центра, («СДЛ-ТРЕЙД» «Логистический центр»), один из которых, торговой сети «Мария-Ра», расположен в г. Новоалтайске, в настоящее время не могут обеспечить в полном объеме потребности розничной сети предприятий потребительского рынка в качественных услугах.

С целью повышения уровня услуг оптовыми предприятиями в городе выделено более 15 земельных участков для строительства современных оптовых и логистических предприятий.

В 2012-2016 гг. ООО «МОпСТ» намерено реализовать проект по созданию транспортно-логистического терминала по ул. Тракторной, 98, который вошел в краевую программу «Комплексное развитие Алтайского Приобья и эффективное использование туристско-рекреационных активов юга Сибири». Общая стоимость проекта – 1,5 млрд руб. Общая площадь выделенного земельного участка составляет 20000 га. Введение в строй данного объекта позволит создать более 300 новых рабочих мест.

В целом в 2011 г. в отрасль инвестировано более 2,7 млрд руб.; введено в эксплуатацию более 50 тыс. кв. м торговых площадей; создано более 1700 рабочих мест.

В 2012 г. планируется ввести в строй 2-й объект компании «Лента», торгово-досуговый центр «Певомайский», торгово-развлекательный центр «Огни». Начато



Рис. 3. Торгово-развлекательный центр «Арена»

строительство крупнейшего торгово-развлекательного центра «Арена» площадью 150 тыс. кв. м.

В 2012 г. планируют завершить строительство следующих объектов (табл. 3).

Кроме этого, по предварительным данным, в конце 2012 г. или в 1 квартале 2013 г. планируется завершить строительство ТРЦ по ул. Малахова-А. Петрова общей площадью около 24000 кв. м (рядом с ТРЦ «Весна»). На пересечении ул. Шумакова-Балтийской выделен земельный участок для строительства ТРЦ общей площадью 60000 кв. м (застройщик – компания «Финстрой», собственник – ТРЦ «Весна»).

Началось строительство крупного торгово-развлекательного центра «Арена» по адресу: **Павловский тракт, 188**. Заказчиком проекта является концерн «СВ», владеющий ТРК «Европа», ТЦ «Норд-Вест», «Москва» и «Пассаж».

**4-этажный ТРЦ «Арена» (рис. 3) площадью 150 тыс. кв. м** должен стать самым крупным в Барнауле. В проекте предусмотрена закрытая парковка почти на 500 мест и открытая – на 2500.

Нижние этажи торгового комплекса займут гипермаркет

«О'Кей», гипермаркет бытовой техники **Media Markt** и бутиковая зона (**Inditex, Melon Fashion Group, Maratex**). На верхних этажах разместятся детский развлекательный центр, многозальный кинотеатр, боулинг, кафе, рестораны. **Рядом с ТРЦ планируется строительство искусственного водоема с пляжем.** Предварительный срок сдачи объекта – март 2013 г.

Таким образом, потребительский рынок г. Барнаула развивается в соответствии с современными тенденциями и запросами. Сегодня все более актуальными становятся торгово-развлекательные центры, а не просто специализированные магазины.

Потребительский рынок Барнаула продолжит свой рост и в текущем, и в последующем годах, что предоставит большие возможности для барнаульцев: как потребителей товаров и услуг, так и работников данных предприятий. Следовательно, Барнаул развивается как торговый центр, что увеличит его привлекательность не только для горожан, но и для всех жителей Алтайского края.





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

*В статье рассмотрен ряд моментов реформирования ЖКХ. Автор останавливается на определяющих особенностях отрасли, делает выборочный анализ жилищного хозяйства (особо выделяя вопросы капремонта и формы управления), коммунального хозяйства и формулирует свои выводы и предложения.*

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖКХ

Занимая по значимости и объему ведущее место в экономике социальной сферы, жилищно-коммунальный комплекс (ЖКК) несет в себе немало недостатков и обостряющихся проблем.

Значительное воздействие на состояние жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) оказывают проблемы естественных монополий, вопросы межбюджетных отношений и др.

Современные потребительские представления о стандартах ЖКУ пока не находят своего адекватного отражения в деятельности ЖКК. Начатая в начале 90-х гг. реформа жилищно-коммунального хозяйства все еще не дает реальных результатов. Введение в действие в 2005 г. Жилищного кодекса Российской Федерации не привело к эффективной организации услуг ЖКК.

**Содержание и особенности жилищно-коммунального обслуживания.** Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) включает в себя как жилищные услуги, так и коммунальное обслуживание. В отдельных случаях ЖКХ выступает как организация производства не только услуг, но и материальных благ.

Коммунальные услуги в основном выступают в виде доведения до потребителей материалов и продуктов с определенными качественными показателями (тепло- и электроэнергия, вода и т.д.), а жилищные – в виде определенных работ по жилому фонду: например, обслуживание жилых домов, санитарная очистка и т.д.

Различают три вида жилищно-коммунальных услуг:

- жилищные услуги;
- коммунальные услуги;
- прочие жилищно-коммунальные услуги.

Высокая социальная значимость жилищно-коммунального хозяйства подчеркивается тем обстоятельством, что основное его назначение состоит в осуществлении конституционного права человека на современное жилище и должное его обслуживание

Другой важной чертой жилищно-коммунального хозяйства является то, что оно находится в наиболее тесной, каждодневной связи со сферой домашнего хозяйства, семейной жизнедеятельностью человека. Разрешение демографической проблемы: повышение рождаемости, снижение смертности – во многом связано именно с конструктивным решением жилищной проблемы: обеспечением реальной доступности жилья и качественным жилищно-коммунальным обслуживанием.

Важным обстоятельством выступает и то, что предприятия ЖКХ являются производителями товаров и услуг, потребляемых в тех же муниципальных образованиях, в которых эти услуги и производятся. Поэтому положение дел в этом секторе экономики может и должно находиться под контролем местных властей. Коммунальное хозяйство характеризуется как замкнутый (на обслуживании конкретной территории) тип производства. Такой тип производства (неадекватный принци-

пам свободного предпринимательства) обуславливает специфику формирования общественно-административной ответственности за обеспечение услуг в сфере коммунального хозяйства.

Важная особенность ЖКХ заключается в том, что оно – одно из крупнейших в экономике потребителей материальных ресурсов. Поэтому результативное стимулирование в этой сфере ресурсосбережения, экономия энергетических и водных ресурсов имеют серьезные позитивные следствия для состояния экономики всей страны.

Наконец, жилищно-коммунальные услуги во многом относятся к категории общественных благ. Это обусловлено тем, что их потребление характеризуется неделимостью (будучи доступно кому-нибудь одному, это благо доступно и всем другим) и несоперничеством (потребление блага одним потребителем не уменьшает возможностей его потребления другим). Именно потому, что ряд услуг ЖКХ по характеру их потребления практически представляет собой общественные, коллективные блага и имеет высокую социальную значимость, их производство (предоставление) должно опираться на государственно-муниципальную поддержку.<sup>1</sup>

В сфере коммунальных услуг технологические условия их производства и потребления жестко скрепляют конкретных поставщиков с конкретными потребителями данных товаров. Конфликт их экономических интересов может приобретать социально-политическую окраску.





Разрешить подобные противоречия, основанные на пространственно-технологическом монополизме, с одной стороны, и монополизме (монопсония – это «один покупатель») – с другой, т.е. монополизме производства (продажи) и монополизме потребления (покупки) ряда жилищно-коммунальных услуг, используя рыночные рычаги, невозможно.

Собственник (управляющий субъект) основных средств производства (водонапорной станции, водоразборной колонки, котельной, газораспределительной установки, других силовых установок, инженерных систем, электроснабжения, газоснабжения, горячего и холодного водоснабжения от источника, генератора до внешней границы внутридомовых сетей, первого внутридомового отключающего устройства и т.п.) может оказывать соответствующие услуги только данной группе потребителей в сочетании только со средствами их потребления в данных домах (внутридомовые, внутриквартирные водопроводные и водоотводные сети и краны, газовая подводка и газовые краны, электропроводные сети, электрощиты и рубильники, теплопроводные сети и вентили, другие элементы коммуникаций).

Таким образом, в условиях свободной рыночной экономики любой собственник основных средств производства ЖКУ, будь то муниципалитет, частное физическое или юридическое лицо (продавец соответствующего товара-услуг) на свободном рынке, будет, по определению, действовать как монополист, а единственный потребитель этого товара (услуг) – совокупность жителей определенных домов, жилищ – неизбежно будет действовать как монопсонист. Свободная конкуренция на таком рынке, следовательно, невозможна. Необходимо государственное регулирование взаимоотношений партнеров на этом специфическом рынке.

Государственное регулирование ЖКХ включает в себя регулирование услуг естественных монополий (связанных с поставкой ресурсов по присоединенным сетям) и услуг немонопольных предприятий.

Коммунальные услуги не в полной мере обладают свойствами товара в системе рыночных отношений: отсутствует непосредственный контакт производителя с потребителем, т.е. имеет место обезличенный характер этой деятельности, невозможность отказа от услуг, в ряде случаев – косвенная оплата услуг (через налоги, например, услуг дорожного, садово-паркового хозяйства) и др.

Итак, производство и потребление услуг жилищно-коммунального хозяйства имеет ряд важных особенностей, например: территориальная сосредоточенность (услуги не могут ни завозиться извне, ни вывозиться); постоянный характер связей поставщиков и потребителей большей части услуг (водопроводно-канализационного, теплоэнергетического, газового хозяйств), получение услуги по месту жительства; безотказность (услуга должна быть предоставлена «по требованию» в момент спроса на нее, как правило, круглосуточно, поэтому жилищно-коммунальное хозяйство должно работать в режиме постоянной готовности).

**Жилищное хозяйство.** В начале 90-х гг. было заявлено о новой жилищной политике, целью которой стали доступность жилья и бездотационность жилищно-коммунального хозяйства.

Приватизация жилищного фонда, начавшаяся в 1991 г., является важным моментом перехода жилищного фонда из государственной собственности в частную.

Приватизация позволила государству экономить огромные средства, которые обычно расходовались на содержание данной инфраструктуры. Если раньше жилые дома состояли на балансе государства, а население платило малую часть от квартплаты, то теперь, став собственниками, люди столкнулись с серьезными проблемами, касающимися управления и содержания своей собственности.

Приватизация жилья без приватизации жилищных расходов не создала ответственного собственника. Но надо признать, что приватизацию жилищных расходов на тот момент невозможно было осуществить в принципе. Резкое падение уровня доходов основной мас-

сы населения отрицательно сказалось на качестве жизни людей. Многие семьи жили на грани выживания. Исследователи отмечают, что уровень и структура заработной платы не обеспечивали для абсолютного большинства работающих полного или хотя бы приемлемого возмещения затраченной ими рабочей силы. По данным Госкомстата, к концу 1995 г. средний уровень реальной заработной платы упал примерно до 34% от уровня, существовавшего до начала реформ (январь 1992 г.). Приводятся данные, согласно которым среднемесячная заработная плата в сопоставимых ценах в 1991 г. составляла 598 руб. в месяц, а в 1998 г. – только 198 руб., т.е. произошло её снижение в 3 раза. Наибольшее падение реальной заработной платы произошло в 1995 и 1998 гг. Необходимо отметить в этот период и повсеместную задолженность по выплате заработной платы<sup>2</sup>.

Тяжелая экономическая ситуация повлекла за собой в массовом порядке многомесячные и даже многолетние задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг, и государство вынуждено было взять на себя поддержку жилищно-коммунального комплекса. Поставщики жилищно-коммунальных услуг по-прежнему были ориентированы на взаимодействие не с потребителями, а с бюджетом. Но государство не справлялось на тот момент со взятыми на себя обязательствами. В результате изношенные коммуникации, аварийные дома не ремонтировались, а выделяемые небольшие средства на капитальный ремонт использовались бесконтрольно.

Тем не менее начавшаяся реформа имела и плюсы. Приватизация жилья обеспечила его оживленный вторичный рынок. Не стало проблем с обменом квартир, с переменой места жительства.

Рост тарифов на услуги ЖКХ привел к увеличению доли расходов населения на оплату жилищных и коммунальных услуг и к сокращению остальных расходов в бюджетах домашних хозяйств. В советское время при бюджетном финансировании расходы населения на оплату услуг ЖКХ занимали лишь 2% общей их стоимости. Как показали результаты выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств, в сред-



нем по России удельный вес расходов населения на оплату ЖКУ увеличился с 4,3% в 1995 г. до 6,2% в 2002 г.<sup>3</sup> Но в психологии плательщика ничего не изменилось. Не изменилось и качество оказываемых услуг. Поэтому дальнейшее увеличение платежей встречает возмущение потребителей.

Проживание в пятиэтажке без лифта и мусоропровода стоит практически столько же, сколько и в новостройке. Можно сказать, что живущие в хрущевках дотируют потребителей жилищных услуг в новостройках.

В расходах на жилищно-коммунальные услуги и топливо в структуре потребительских расходов по итогам 2010 г. Алтайский край находится в самом невыгодном положении по сравнению с соседними регионами. Если в крае доля расходов составляет 14,6% при среднемесячном уровне потребительских расходов 7178,4 руб., то в Новосибирской области она составляет соответственно 12,5% и 9038,6 руб., в Томской области – 11,7% и 9166,8 руб., Иркутской области – 11,3% и 9101,9 руб., в Республике Хакасия – 11,3% и 7271,8 руб., в Красноярском крае – 11,3% и 10831,9 руб.<sup>4</sup>

Нельзя не заметить, что качество существующего жилищного фонда, несмотря на то, что основные качественные характеристики вновь вводимого жилья улучшались, в целом ухудшалось – в основном из-за старения и износа ранее возведенного жилья. В 2001-2008 гг. более 3% жилого фонда России относилось к ветхому и аварийному жилью<sup>5</sup>.

В 2003-2007 гг. капитальный ремонт осуществлялся в 0,2% от всего жилищного фонда, в 2008 г. – 0,4%.<sup>6</sup> А в 1980 г., например, было капитально отремонтировано 56 млн кв. м общей площади в жилых домах, что составило 3% жилищного фонда того времени (1861 млн кв. м).

Таким образом, до 2007 г. доля капитально отремонтированной площади жилья по сравнению с 1980 г. сократилась в 15 раз, в 2008 г. – в 7,5 раза. Разумеется, с такими темпами охвата ремонтом жилищного фонда сохранять его проблематично.

Многолетнее недофинансирование ремонта жилья привело к его повышен-

ному износу, аварийности. Дефицит средств на текущий и капитальный ремонт жилищного фонда долгое время оставался высоким. И только с принятием Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (с изменениями от 13 мая, 22 июля, 1, 30 декабря 2008 г., 9 апреля, 1, 17 июля, 23 ноября, 17 декабря 2009 г.) ситуация стала меняться. В рамках деятельности данного фонда частным собственникам жилья, а также их общественным объединениям (ТСЖ) предоставляется поддержка средствами для его ремонта.

Жилищный фонд России насчитывает более 3,2 млрд кв. м общей площади, из них 78,9 млн кв. м ветхого и 20,5 млн кв. м аварийного жилья. В нем проживает всего 142,2 млн человек, в т.ч. 3,2% в ветхом и аварийном жилье. В Алтайском крае жилищный фонд насчитывает 52,7 млн кв. м общей площади, из них 2,2% ветхого и аварийного жилья. В нем проживает всего 2417 тыс. человек, в т.ч. 2,4% – в ветхом и аварийном жилье.<sup>7</sup>

В 2010 г. в РФ было капитально отремонтировано всего 30,7 млн кв. м жилых домов, в Алтайском крае – 14,8 тыс. кв. м.<sup>8</sup> Это составляет по России около 1% от всего жилищного фонда, по Алтайскому краю – 2,8%.

Если такие темпы ремонта жилья в крае удастся сохранить, то есть надежда решить проблему ветхого и аварийного жилья.

Уровень благоустройства жилищного фонда стал расти, однако на начало 2010 г. 22% населения проживали в жилье без водопровода, 26% – без канализации.

По данным переписи 1989 г., доля населения, проживавшего в жилье, оборудованном водопроводом, составляла 69,6% (в городских поселениях – 84,2%, а в сельских – только 29,9%). Удельный вес населения, проживающего в жилых помещениях, оборудованных канализацией, был еще ниже – 63,5% (в городских поселениях – 79,2%, в сельских – 20,5%).

Судя по данным переписи 2002 г., часть населения, проживающего в благоустроенном жилье, увеличилась

по сравнению с 1989 г. Доля домохозяйств, проживающих в индивидуальных домах и квартирах, оборудованных водопроводом, составила 76,5% (89,2% в городских поселениях, 42,0% – в сельских), а оборудованных канализацией – 70,7% (85,3% и 31,1%). Доля домохозяйств, проживающих в индивидуальных домах, оборудованных водопроводом и канализацией, повысилась, соответственно, до 36,9% и 22,4%. Но в целом уровень оборудования жилья этими видами благоустройства и теперь недостаточно высок даже в городских поселениях.

Несмотря на устойчивый рост уровня благоустройства жилищного фонда, на начало 2010 г. в городах и поселках городского типа 11% жилищного фонда не было оборудовано водопроводом, 13% – канализацией, 8% – центральным отоплением, 19% – ваннами (душем), 20% – централизованным горячим водоснабжением<sup>9</sup>.

В Алтайском крае по состоянию на конец 2010 г. число проживающих в жилищном фонде, оборудованном водопроводом, составляет 77,5%, в т.ч. централизованным – 70,7%, канализацией – 66,3%, в т.ч. централизованной – 42,9%, отоплением – 88,7%, в т.ч. централизованным – 49,9%, горячим водоснабжением – 45,4%, в т.ч. централизованным – 38,2%<sup>10</sup>.

Общая оценка проблем, накопившихся в жилищно-коммунальном хозяйстве России, позволяет сделать вывод о необходимости повышения эффективности управления жилищно-коммунальным комплексом. Добиваться этого следует, настойчиво совершенствуя государственно-муниципальное регулирование ЖКХ с учетом его специфики.

В этих условиях существенно актуализируется качество повседневного управления жилищным фондом и коммунальным обслуживанием его пользователей. Между тем пока только небольшая часть собственников помещений выбрала один из способов управления жилищным фондом. В Алтайском крае на начало 2011 г. из 114 тыс. многоквартирных домов в управлении 214 управляющих организаций находится 12% домов, в 3% домов созданы 873





товарищества собственников жилья, в то время как в 83% домов собственники помещений самостоятельно решают вопросы управления.<sup>11</sup> А для успеха реформы необходима ее полная поддержка основной части населения. Чтобы добиться этого, власть должна всемерно поддерживать все формы жилищного самоуправления, а не единственно товарищества собственников жилья.

В последние годы власти прямо увязывают создание ТСЖ с проведением у них капитального ремонта в рамках закона № 185-ФЗ. При этом порой не берется во внимание даже экономическая эффективность создания ТСЖ для жителей. И уж совсем непонятно выпадение из поля зрения властей других форм, даже ЖСК. Но ведь ЖСК, существующие уже не один десяток лет, с 1991 г. практически ничем не отличаются от ТСЖ.

К собственникам жилья было бы справедливо утверждение равных прав и обязанностей всех собственников жилья в отношении собственности и равных прав с жителями, проживающими в муниципальном фонде, по иным платежам.

Ныне возникают различные предложения по вопросу дополнительного стимулирования создания ТСЖ – вплоть до наделения вновь создаваемого ТСЖ приносящей доход недвижимостью. Думается, это порочное направление, сейчас разногласие и недовольства среди жителей населенных пунктов. Это чем-то напоминает безнравственные методы и способы проведенной в 90-е годы приватизации.

Одна из причин медленного роста количества ТСЖ – слабая организация информационно-разъяснительной работы и незрелость объективных условий для формирования рыночной конкуренции среди обслуживающих дома организаций. Кроме того, многие собственники не готовы брать на себя ответственность и расходы, связанные с эксплуатацией многоквартирного дома. Доходы основной массы населения достаточно скромные.

Но можно с уверенностью сказать, что преобладающей формой управления ТСЖ в России не будут, так же, как и во всем мире. И тому есть впол-

не объективная причина: управление одним домом, как бы он велик ни был, порождает большие удельные издержки на администрирование, чем управление достаточно большим жилым массивом. При развитой конкуренции профессиональные управляющие организации смогут предложить и более высокое качество, и меньшую цену, чем самостоятельность случайно взявшихся за это дело жильцов. И важным моментом в этом вопросе остается организация контроля над деятельностью управляющих организаций со стороны населения.

Сказанное выше, однако, не означает, что товариществами собственников жилья не надо заниматься. Непременно надо, и очень настойчиво, потому что ТСЖ наряду с ЖСК на сегодня – лучшая модель местного самоуправления и гражданского общества, которых у нас пока нет; единственная пока устойчивая форма самоорганизации жителей, в рамках которой жители способны эффективно контролировать качество услуг и организованно предъявлять претензии власти по части их стоимости.

На наш взгляд, в сегодняшних условиях следует поддерживать все самостоятельные жилищные организации, способные охватить своим влиянием большую часть населения. Пусть это будут объединения и собственников жилья, и потребителей жилищных и общественных услуг: общины, домкомы, общества нанимателей и тому подобное.

Если власть действительно хочет установить контроль потребителей за качеством жилищных услуг, она должна поддержать эти объединения, в том числе и материально, помогая им помещениями, оргтехникой, оплатой расходов, минимально необходимых для жизнедеятельности организации, хотя бы до тех пор, когда у жителей созреет понимание необходимости самоорганизации и они сами будут оплачивать организационные расходы. Кроме того, у них должны быть реальные рычаги контроля над деятельностью управляющих организаций.

**Муниципальный коммунальный сектор.** В настоящее время в муници-

пальных образованиях формируется система взаимодействия муниципального заказчика в лице службы заказчика и организаций – исполнителей жилищно-коммунальных услуг. Службе заказчика администрацией МО соответствующим договором передаются полномочия муниципального заказчика по формированию и размещению муниципального заказа хозяйствующим субъектам любой организационно-правовой формы, берущимся обслуживать жилищный фонд и объекты коммунальной инфраструктуры.

Право коммерческого предоставления коммунальных услуг управляющая компания получает на основании выигрыша тендера на выполнение муниципального заказа. После этого оформляются имущественные отношения с соответствующими коммунальными предприятиями.

Правительство РФ утвердило форму типового концессионного соглашения (постановление от 5 декабря 2006 г. № 748) в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации бытовых отходов, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов, предназначенных для благоустройства территорий.

В таких договорах могут определяться инвестиционные обязательства управляющей компании по развитию инженерной инфраструктуры, а также участие муниципального бюджета в инвестировании и другие виды муниципальной поддержки, обязательства по ценовой политике с учетом платежеспособности потребителей. Здесь уточняются требования муниципального заказа по качеству обслуживания, а также механизм контроля Управляющей компании органом местного самоуправления.

В целом первоочередные мероприятия реформирования муниципального коммунального обслуживания включают в себя:

– комплексную инвентаризацию объектов ЖКХ – тепловых, электриче-



ских, водопроводных, канализационных, газовых и др.;

– регистрацию права собственности на объекты ЖКХ;

– оценку имущественного комплекса;

– определение имущества, находящегося на территории муниципального образования и включаемого в уставный капитал создаваемых компаний;

– разработку условий передачи имущества компаниям.

Все это формирует реальную конкуренцию «за рынок коммунальных услуг» путем заключения договоров на право осуществления хозяйственной деятельности с передачей объектов муниципальной инфраструктуры в эксплуатацию и управление хозяйствующему субъекту (управляющей компанией). При этом прежде всего имеются в виду концессионные отношения.

Однако надо осознавать, что и в этих условиях в каждый момент ту или иную конкретную услугу может поставлять только один поставщик (концессионер, арендатор и т.п.). Конкуренции как таковой в данной ситуации нет. Конкуренция возникает и существует до подписания контракта с ним, т.е. в ходе рассмотрения заявок претендентов, а в течение срока действия уже заключенного договора она отсутствует. Реальная же рыночная конкуренция объективно, как и отмечалось выше, в сфере коммунальных поставок, коммунального обслуживания невозможна уже по технологическим причинам.

Таким образом, для успешного реформирования ЖКХ необходимы государственное регулирование и координация. К сожалению, реформы ЖКХ напоминают проведение какой-то очередной кампании как на федеральном, так и на региональном уровне.

Из доклада начальника управления ЖКХ Алтайского края на расширенном заседании коллегии управления 16 марта 2011 г.<sup>12</sup>: «В соответствии с индикативными показателями Программы социально-экономического развития Алтайского края доля частных организаций коммунального комплекса на начало текущего года должна была составить 80%. Фактический показатель равен 54%. Органам местного

самоуправления необходимо принять меры по разгосударствлению данной отрасли путем конкурсной передачи объектов инженерной инфраструктуры в пользование субъектам малого и среднего бизнеса». Казалось бы, изложено по-военному, четко и ясно. Фактически же – не все. Нет никакого анализа, ни объективных реалий в отрасли в целом, ни положения на местном уровне.

Необходимо также иметь в виду, что обслуживание сложных объектов коммунальной инженерной инфраструктуры требует особых инженерных знаний и развитых навыков ухода за ними, эксплуатации этого оборудования. Здесь нужны и соответствующее образование, и опыт, и расчет. Таким специфическим, инженерно-эксплуатационным опытом обладают только работники уже существующих коммунальных служб и организаций, поэтому конкурировать с ними на практике проблематично. Более того, проблемы могут быть еще серьезнее. Например, отсутствие квалифицированных кадров вообще. Кроме того, уровень коммунальных услуг в сельской местности находится на более низком уровне, чем в городских поселениях. В этом случае на частное лицо ложится большой груз ответственности и не каждый может на это пойти.

Далее в докладе делается оговорка о том, что «...смена организационно-правовой формы и «вывески предприятия» не должна стать самоцелью деятельности органов местного самоуправления. Основной задачей структурных преобразований является создание эффективной модели хозяйствования. В силу различий социально-экономического развития муниципальных образований, специфики их географического положения и количества сельских поселений в составе муниципальных районов указанные задачи должны решаться для каждой территории индивидуально, в том числе посредством создания организаций межмуниципальной кооперации». Но, к сожалению, про эффективные модели хозяйствования с учетом сложившихся условий на местном уровне не было сказано ничего. Более того, докладчик констатирует, что «...на территории

почти двухсот муниципальных образований оказанием коммунальных услуг занимаются непосредственно администрации сельских советов, что отрицательно сказывается на качестве услуг и является нарушением действующего законодательства», и предлагает органам МСУ принять меры по передаче полномочий по предоставлению услуг ЖКХ хозяйствующим субъектам. И ни слова о том, каким образом это сделать и какую помощь в этом окажет краевое управление ЖКХ. Ведь очевидно, что двести МО не от хорошей жизни вынуждены были это сделать. И опять никакого анализа причин создавшейся ситуации и конструктивных предложений по выходу из нее. Не хочется в это верить, но подобное формальное отношение федеральных и региональных структур к реформе ЖКХ вряд ли приведет ее к успеху.

На сегодня в коммунальной отрасли края накопилось много острых, слабо решаемых проблем: степень износа инженерной инфраструктуры достигает уровня 70%, по очистным сооружениям – свыше 80%, для нормализации ситуации ежегодный объем инвестиций в основной капитал должен составить не менее 1,8 млрд руб. Но для эффективного решения проблем коммунального комплекса в первую очередь стоит задача проведения инвентаризации, оценки и регистрации муниципальной инженерной инфраструктуры.

**Выводы и предложения.** Анализ деятельности ЖКХ показывает, что пока еще не решена ни одна кардинальная проблема реформы. Это приводит к тому, что недобросовестные управляющие компании фактически пользуются сложившейся ситуацией и продолжают оказывать некачественные услуги населению, основные поставщики коммунальных услуг нацелены на постоянный рост тарифов, а население оказывается заложником этого порочного круга. На наш взгляд, реформирование в одной сфере ЖКХ должно вызывать положительные изменения в других.

По нашему мнению, начинать или же уже начатое довести до логического конца необходимо с очевидного: то, что легко может регулироваться и контролироваться населением. В этом случае





оплата коммунальных услуг населением даже в полном объеме не будет вызывать столько недоразумений, как постепенное пропорциональное увеличение доли платежей населения по всем видам услуг. Последнее, как показала практика, выгодно прежде всего недобросовестным чиновникам и производителям коммунальных услуг.

В первую очередь целесообразно перевести на полную оплату техническое обслуживание (освещение общих мест пользования, работу дворников и уборщиц подъездов, обслуживание лифтов и мусоропроводов и т.д.). Это создает естественное поле для конкуренции управляющих организаций, возникает максимальная дифференциация стоимости проживания в зависимости от качества жилья, эффективный контроль населением жилищных услуг из этого перечня. Так, в настоящее время управляющие компании практически самоустранились от уборки и ремонта подъездов, хотя это входит в их обязанности. Аргументируется это отсутствием средств. Жильцы, как правило, самостоятельно за свой счет решают эти вопросы.

При полной оплате освещения мест общего пользования имеет смысл установить датчики движения и рассчитываться по счетчику. Это будет весомый вклад в экономию энергоресурсов и может создать дополнительные предпосылки для пересмотра экономической и технической политики энергетической отрасли.

Чтобы создать конкурентную среду среди управляющих компаний, необходимо первоначально предоставлять им в управление территории минимального, экономически оправданного размера. На практике пока этого нет. Есть разные примеры управления. В г. Барнауле по ул. Профинтерна в 2-этажных домах, например, имеются ТСЖ. Жителей этих домов не смущают высокие управленческие издержки (доходы позволяют), но это единичные случаи. При введении полной платы жителей минимальной будет территория, на которой сбор платы за капитальный ремонт бу-

дет достаточен, чтобы вести его без субсидий и кредитов.

Безусловно, эта перспектива будущего, когда управляющая компания в процессе конкуренции должна завоевывать право управлять такой территорией. В настоящее время институт собственников жилья не заработал пока в достаточной мере и не обеспечивает эффективного содержания и сохранности жилищного фонда. Поэтому государство не может снять с себя ответственность за проведение капитального ремонта и модернизации жилищного фонда. Предотвращение ветшания жилищного фонда Российской Федерации должно быть сокращено существенным увеличением объема капитального ремонта и модернизации.

Для частной управляющей компании вопрос разделения функций заказчика и подрядчика является несущественным: управляя небольшим фондом, ей выгоднее быть заказчиком, а при большом фонде может оказаться выгоднее иметь свою службу эксплуатации.

До сих пор не решена проблема сбережения воды, и она не будет решена, пока не будет индивидуальных водосчетчиков и расчетов по ним. В настоящее время во всех регионах увлечены установкой счетчиков на дом, установка индивидуальных счетчиков производится на усмотрение самих жителей. Это оставляет местным водоканалам возможность все свои издержки переносить на конечных потребителей.

Пора уже определиться в своих отношениях с жителями в части оплаты индивидуально расходующих ресурсов, руководствуясь единственно справедливым принципом: вода, и холодная, и горячая, должна полностью оплачиваться потребителями не по нормативам, а по установленным тарифам и показаниям водосчетчиков. Расчеты по нормативам фактически означают уравниловку, оправданную лишь при полном отсутствии учета расхода воды, приближенного к потребителю. При завышенных и средних нормативах экономные жители дотируют расточительных, при заниженных бюджет вы-

нужден дотировать сверхнормативное потребление практически всех жителей.

Наиболее трудно решаемым будет перевод на полную оплату тепловой энергии. Подход здесь должен быть дифференцированным в зависимости от типа здания, сроков его постройки и технической возможности жителей регулировать потребление тепловой энергии.

Нельзя оставить без внимания то, что население в процессе приватизации оказалось собственником квартир в домах, рассчитанных на практически бесплатность тепловой энергии. В условиях низких доходов основной массы населения (из-за провалов государственной экономической политики) было бы справедливо государству прежде всего сделать то, что жителям самим не под силу: провести реконструкцию здания, доведя его энергопотребление до современных нормативов, и оснастить приборами с возможностью регулировать потребление и расплачиваться в точности за полученное количество тепловой энергии.

Полную оплату тепловой энергии необходимо взимать с жильцов в современных зданиях уже сейчас; по желанию жильцов и за их счет – оснащение их квартир термостатами на батареях и побатарейными датчиками.

<sup>1</sup> Щербаков А.И. Жилищно-коммунальное обслуживание в Российской Федерации: состояние и направления развития: Лекции / А.И. Щербаков. М.: Изд-во РАГС, 2010. С. 8-9.

<sup>2</sup> [http://ru.wikipedia.org/wiki/Доходы\\_населения\\_России](http://ru.wikipedia.org/wiki/Доходы_населения_России).

<sup>3</sup> <http://www.demoscope.ru/weekly/2005/0209/analit04.php>.

<sup>4</sup> [http://vid1.rian.ru/ig/ratings/r\\_gkh.pdf](http://vid1.rian.ru/ig/ratings/r_gkh.pdf).

<sup>5</sup> Российский статистический ежегодник. 2009. С. 204.

<sup>6</sup> Расчет по: Российский статистический ежегодник, 2008. М., 2008. С. 207-209.

Российский статистический ежегодник. 2009. С. 203-204.

<sup>7</sup> <http://www.cnis.ru/?id=8>.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> <http://demoscope.ru/weekly/2011/0449>.

<sup>10</sup> <http://www.cnis.ru/?id=8>.

<sup>11</sup> [http://gkh22.ru/show\\_new.php?id\\_new=51](http://gkh22.ru/show_new.php?id_new=51).

<sup>12</sup> [http://gkh22.ru/show\\_new.php?id\\_new=5](http://gkh22.ru/show_new.php?id_new=5).





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

В статье представлены результаты комплексного исследования региональной демографической ситуации на современном этапе, включающего в себя как количественную характеристику воспроизводства населения, так и его качественную оценку. Рассмотрены изменения численности и половозрастной структуры населения Алтайского края, рождаемость, брачность, смертность, естественное воспроизводство населения и миграции за последние двадцать лет. Исследование выполнено с учетом новейших данных Всероссийской переписи населения 2010 г.

## АЛТАЙСКИЙ КРАЙ: ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ИТОГИ ДВУХ ДЕСЯТИЛЕТИЙ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Россия уже около полувека пребывает в состоянии демографического неблагополучия. Вместе с тем наша страна отличается большим территориальным разнообразием демографической ситуации.

Целью данной статьи является комплексная количественная характеристика и качественная оценка демографической ситуации в Алтайском крае на современном этапе. Временные рамки исследования охватывают последнее десятилетие XX в. и первое десятилетие XXI в. Кроме того, в работе представлены некоторые новейшие данные о населении Алтайского края, основанные на публикации Росстатом в декабре 2011 г. кратких окончательных итогов Всероссийской переписи населения 2010 г. (ВПН-2010)<sup>1</sup>.

Масштабные изменения социально-экономической ситуации в стране в конце 1980-х – начале 1990-х гг. в сочетании с действием очередной волны демографических последствий Великой Отечественной войны ознаменовали начало нового, современного этапа демографического развития Алтайского края, который и является предметом изучения данной статьи.

**Численность населения и компоненты демографической динамики.** На начало 1990 г. общая численность населения Алтайского края несколько превышала 2640 тыс. человек, что составляло 12,51% от населения Сибирского федерального округа (СФО) и 1,79% населения страны (5-е место в рейтинге

субъектов СФО и 19 – в РФ). В первой половине десятилетия население региона росло, и к 1995 г. оно достигло максимальной величины за всю историю Алтайского края, немного не дотянув до символической границы в 2,7 млн человек. В это же время было зафиксировано наивысшее значение доли населения региона в населении страны. Однако в середине десятилетия происходит смена восходящей демографической динамики на нисходящую. С тех пор и до настоящего времени население региона перманентно сокраща-

ется: за прошедшие полтора десятилетия численность населения края снизилась на 204,6 тыс. человек, или на 7,6% (среднегодовое значение – 0,5%). В результате на 1 января 2010 г. она составила около 2490,7 тыс. человек, что соответствует 12,73% населения (5-е место в СФО), 1,76% (22-е место в РФ<sup>2</sup>).

Вместе с тем опубликованные Росстатом краткие окончательные итоги ВПН-2010 для Алтайского края оказались поистине ошеломляющими. Так, численность населения региона на момент

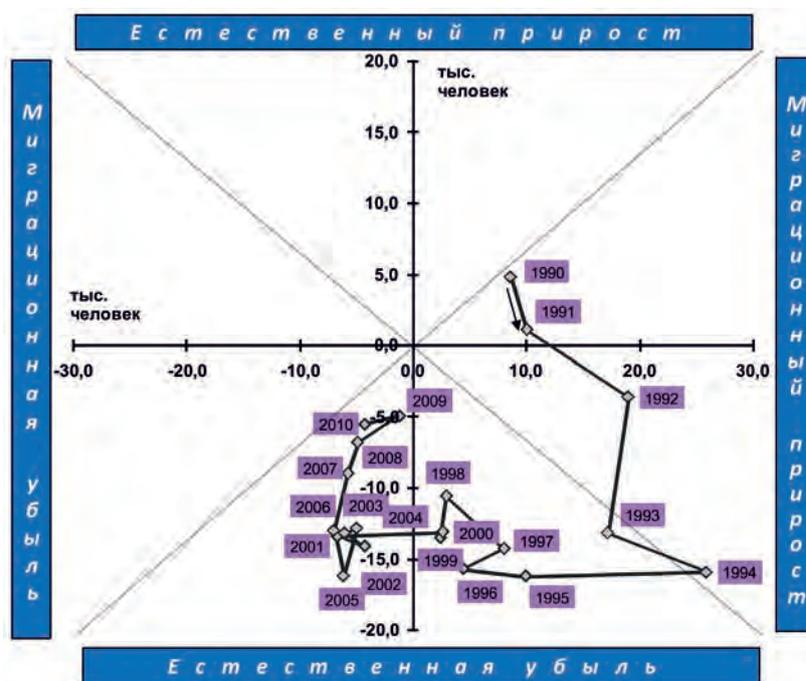


Рис. 1. Демографическая динамика Алтайского края на современном этапе<sup>3</sup>



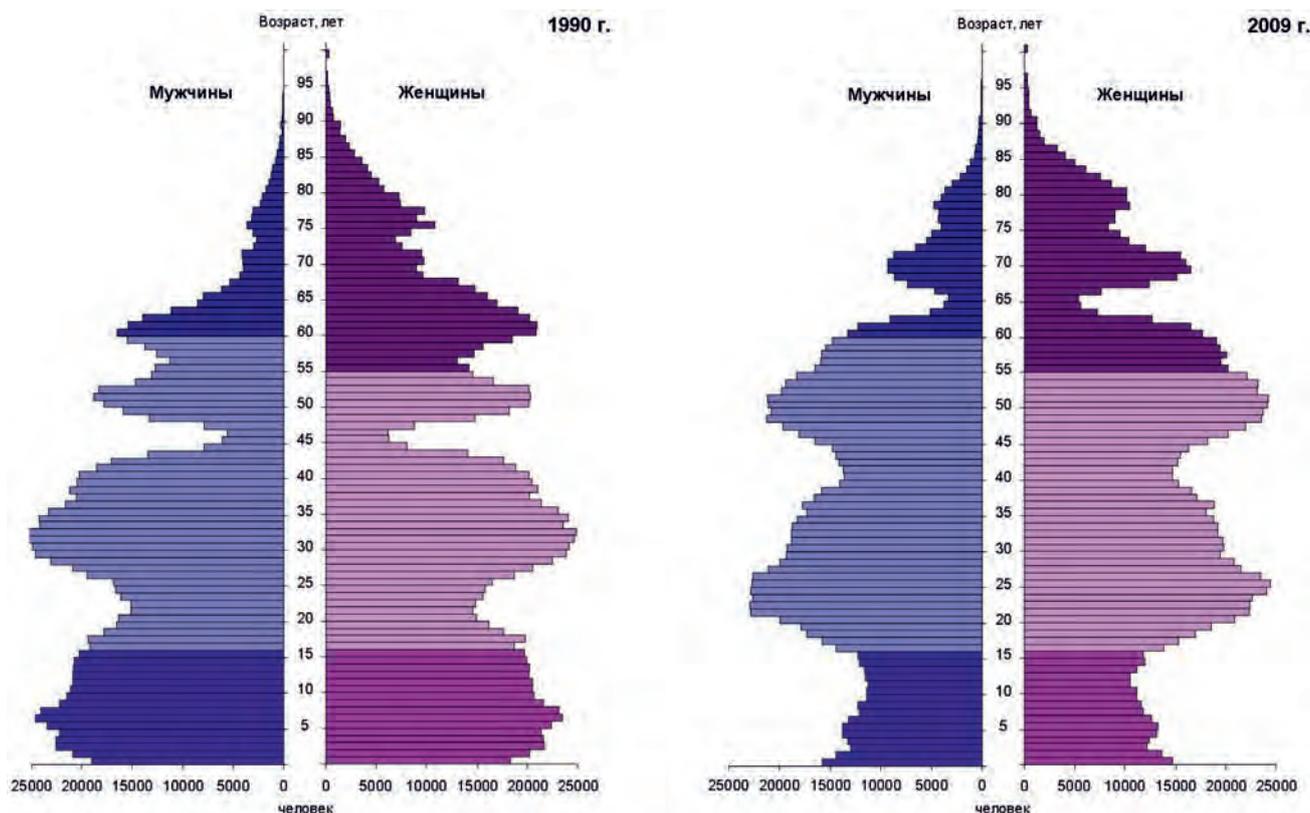


Рис. 2. Половозрастная структура населения Алтайского края 1990 г. и 2009 г. (на начало года)<sup>5</sup>

переписи (14 октября 2010 г.) составила 2419,8 тыс. человек, в то время как по данным текущего учета – 2483,5 тыс. человек (на 1 октября 2010 г.). Расхождение между двумя этими значениями составило огромную величину – 63,7 тыс. человек, или около 2,6% населения края. По всей видимости, принципиальной причиной подобного расхождения является неполная регистрация миграционной компоненты демографической динамики, т.е. недоучет выезжающих за пределы края.

Сокращение населения региона в конце XX – начале XXI вв. происходило в основном из-за *естественной убыли* населения, которая была обусловлена режимом воспроизводства, сложившимся к 1970-м гг. Однако именно естественный прирост вплоть до 1990-х гг. обеспечивал увеличение населения края. Начиная с 1989 г., когда миграционный отток сменился притоком, численность населения края увеличивалась за счет как естественного, так и миграционного прироста. С 1992 г. на фоне естественной убыли населения *миграция* стала единственным источником восполнения потерь в численности населения Алтайского края. Снижение общей численности населения началось с 1995 г.,

когда миграционный прирост уже не мог в полной мере компенсировать естественную убыль населения. А в начале XXI в. убыль населения края происходит под двойным давлением: свой «вклад» вносит и естественное и механическое движение (рис. 1).

Таким образом, современный демографический этап развития Алтайского края можно разделить на следующие **периоды**:

**1 период (1989–1991 гг.).** Характеризуется положительными величинами как естественного, так и механического движения населения. В крае наблюдается общий прирост населения.

**2 период (1992–1994 гг.).** Количество умерших превышает число родившихся, и начинается естественная убыль населения. Это происходит на фоне роста миграционного притока в край. Абсолютная численность населения края увеличивается, но все меньшими темпами.

**3 период (1995–2000 гг.).** При сокращающемся положительном миграционном приросте и немного варьирующей естественной убыли общий прирост населения в крае становится отрицательным.

**4 период (2001 г. – настоящее время).** Сокращение численности населения края является результатом естественной и механической убыли.

Стоит отметить, что у Алтайского края есть важная особенность, оказывающая заметное воздействие на все стороны жизни его населения, в том числе и на демографические параметры. Речь идет о *степени урбанизированности* региона. Так, по данным ВПН-2010, в городских населенных пунктах края проживают 1323,6 тыс. человек, а в сельской местности – 1096,2 тыс. человек. Таким образом, доля городского населения в регионе составляет 54,7%, в то время как в России – 73,7%, а в СФО – 72,0%.

В целом демографическая динамика Алтайского края на современном этапе развития характеризуется сложностью и противоречивостью тенденций. В то же время направленность изменения как общей численности населения края, так и его городской и сельской составляющих, носит ярко выраженный негативный характер.

**Половозрастная структура населения и демографическое старение.** Демографические структуры представляют собой важнейший эндогенный



фактор демографической ситуации и во многом детерминируют динамику численности населения. При рассмотрении современной **половой структуры** населения невозможно обойти стороной тему катастрофических событий первой половины XX в., оставивших глубочайший отпечаток на населении нашей страны<sup>4</sup>. Их следствием стали колоссальные деформации в соотношении мужчин и женщин, от которых страна не избавилась до сих пор. Практически вся вторая половина XX в. явилась временем естественного восстановления полового баланса. Так, в 1960 г. доля мужчин в населении региона составляла 45,5%, к 1985 г. – 46,7%, а в первой половине 1990-х гг. были достигнуты наилучшие показатели всей послевоенной истории – 47,2%. Однако положительная тенденция была нарушена: траектория динамики изменилась на противоположную, и с тех пор половой дисбаланс только нарастает.

В начале 1990 г. численность мужчин составляла 1245,0 тыс., а женщин – 1395,4 тыс., и таким образом превышение женского населения над мужским составляло около 150 тыс. человек. На 1 января 1993 г., когда была зафиксирована наименьшая абсолютная величина диспропорции полов, в крае проживали 1265,9 тыс. мужчин и 1414,4 тыс. женщин (превышение на 148,5 тыс.). Начиная с 1996 г. и до настоящего времени наблюдается перманентное **увеличение полового дисбаланса**. В результате, по данным ВПН-2010, в Алтайском крае женщины проживают на 185 тыс. больше, чем мужчин (1302,3 тыс. и 1117,5 тыс. соответственно). Таким образом, доля мужчин в населении региона составляет 46,2%, причем в сельской местности соотношение полов несколько лучше, чем в городской: доля мужского населения составляет 47,2% и 45,4% соответственно.

Рост диспропорции полов протекает на фоне и во многом благодаря неблагоприятным текущим сдвигам в возрастной структуре населения края. Ощутимый вклад в негативную динамику вносит значительная мужская смертность, особенно в наиболее активных рабочих возрастах.

Проблемы половых диспропорций тесно переплетаются с характеристиками **возрастной структуры** населения. На современном этапе в Алтайском крае произошли значительные изменения половозрастной структуры населения, ко-

Динамика трех основных возрастных групп в населении Алтайского края<sup>6</sup>

	На начало 1990 г.		На 14 октября 2010 г.	
	численность населения, тыс. чел.	доля во всем населении, %	численность населения, тыс. чел.	доля во всем населении, %
Население дотрудоспособного возраста (0-15 лет)	683,0	25,9	398,7	16,4
Население трудоспособного возраста (мужчины 16-59 лет, женщины 16-54 лет)	1464,9	55,5	1470,1	60,8
Население послетрудоспособного возраста	492,5	18,6	550,8	22,8

торые наглядно отражаются на половозрастных пирамидах (рис. 2). Уникальные очертания пирамиды, выражающиеся в колоссальных перепадах численности отдельных возрастных групп населения, детерминируют большие колебания абсолютных значений демографических событий от года к году.

Генеральной тенденцией трансформации возрастной структуры населения края является его **демографическое старение**, проявляющееся в росте доли пожилых и снижении доли молодых людей, а также в увеличении среднего возраста живущих. В среднесрочной и долгосрочной перспективе этот феномен будет представлять один из серьезнейших вызовов социально-экономической устойчивости региона и государства в целом.

Количественные данные, характеризующие основные изменения возрастной структуры населения Алтайского края, представлены в таблице. Эти цифры наглядно демонстрируют, что основной тенденцией для детского и молодого контингента стало сокращение их численности (более чем на 40%) и удельного веса во всем населении (почти на 10 п.п.), а для населения в рабочих и пенсионных возрастах – увеличение численности и доли.

Результатом динамики структурных соотношений основных возрастных групп населения стало снижение (почти на 30%) **коэффициента общей демографической нагрузки** до беспрецедентно низких значений: в начале периода он составлял 802 человека до- и послетрудоспособного возраста на 1000 лиц трудоспособного, к моменту наименьшего значения в 2006 г. – 567 чел. Однако во второй половине 2000-х гг. наступил

период исчерпания «демографического дивиденда», что знаменует начало нового витка демографического развития края, на котором трудоспособное население снова будет стареть, а общая нагрузка – быстро расти.

На протяжении большей части современного этапа, особенно в начале XXI в., структурная динамика контингента **женщин детородного возраста** носила исключительно благоприятный характер с точки зрения абсолютных чисел рождений и общего коэффициента рождаемости. До 2003 г. росло число потенциальных матерей 15-49 лет, а количество женщин основных детородных возрастов (20-34 лет), на которые приходится большая часть рождений, начало возрастать с 1998 г., и рост этот прекратился лишь в 2009 г.

**Средний возраст населения** Алтайского края на протяжении всего исследуемого периода практически линейно возрастал со средним темпом прироста 0,65%. Это подтверждает факт непрерывного старения населения региона несмотря на извлечение «демографического дивиденда» и огромные колебания численности населения различных возрастов. Увеличение среднего возраста населения региона с 34,4 до 39,4 года в 1990-2010 гг. происходило вследствие не только изменений пропорций детского и пенсионного контингентов, но и старения самого населения в рабочем возрасте.

**Демографические процессы.** Генеральной тенденцией **рождаемости** – ключевого демографического процесса – стало значительное ее снижение, однако траектория ее динамики не была од-



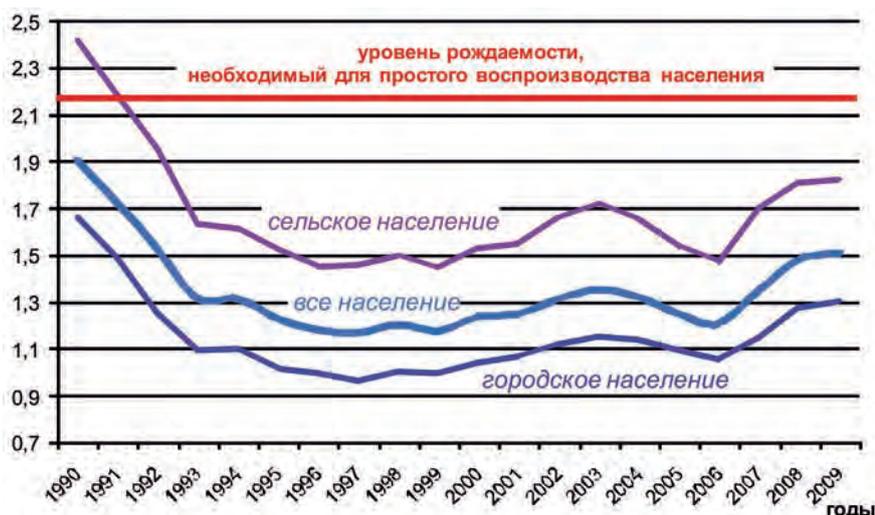


Рис. 3. Динамика суммарного коэффициента рождаемости в Алтайском крае на современном этапе<sup>7</sup>

нонаправленной, а отличалась большими колебаниями и сменой трендов.

В 1990 г. в крае родилось более 34 тыс. детей, и это значение является наибольшим за весь рассматриваемый отрезок времени. Общий коэффициент рождаемости (ОКР) тогда составил 12,9%. Последнее десятилетие XX в. характеризовалось обвальным падением количества рожденных, беспрецедентным в отсутствие военных действий. В 1997 г. было зафиксировано наименьшее количество рожденных детей в крае за всю его историю – 22,5 тыс. (ОКР 8,4%), а падение за период 1990-1997 гг. составило более 34%. Начиная с 2000 г. ежегодные числа новорожденных в регионе стали расти и в 2003 г. превысили 28 тыс. (ОКР 10,8%). Затем на протяжении трех лет отмечалось сокращение количества родившихся до уровня ниже 26 тыс. (ОКР 10,1%).

Начиная с 2007 г. фиксируется существенный рост показателя. Число новорожденных в 2007 г. превысило максимум 2003 г., а показатель 2009 г., составивший более 30,9 тыс. (ОКР 12,4%), стал наибольшим с 1991 г. Подобная динамика явилась ответом населения региона на активизацию государственной демографической политики. Однако известно, что подобная политика может дать лишь весьма краткосрочный скачок числа рождений, а затем эффект мероприятий, как правило, сходит на нет. И действительно, результаты 2010 г. уже продемонстрировали некоторое снижение числа новоро-

жденных в крае. В целом, по результатам 2010 г., Алтайский край находился на 40 месте в рейтинге субъектов РФ по показателю ОКР.

Важным показателем не только рождаемости, но и процесса воспроизводства населения в целом, является суммарный коэффициент рождаемости (СКР), представляющий собой среднее число детей, рожденных женщиной условного поколения за всю жизнь (рис. 3).

После кратковременного подъема рождаемости в 1980-х гг., обусловленного сочетанием демографической политики государства, социального оптимизма «перестроечного» времени, воздействия антиалкогольной кампании и благоприятной половозрастной структуры населения, в самом конце десятилетия ее уровень начал резко падать. СКР снизился с 1,88 в 1990 г. до 1,16 к 1997 г. (на 38%). Затем начался постепенный рост показателя до 2003 г., когда он достиг 1,36 и вновь стал снижаться. В 2006 г. СКР был равен 1,21 ребенка. Результаты 2007–2009 гг. демонстрируют ощутимый подъем коэффициента (до уровня чуть выше 1,5).

Наряду с количественными изменениями рождаемости в последнее десятилетие происходит качественная трансформация возрастной модели рождаемости. Она выражается в значительном сокращении возрастных коэффициентов рождаемости у матерей самых молодых возрастов (до 20 лет) и устойчивом росте рождаемости у жен-

щин старше 25 лет, за счет которых и происходило увеличение показателей в 2000-е гг. Все это ведет к неуклонному росту среднего возраста матери при рождении ребенка (с 24 до 26,5 года за последние полтора десятилетия). Это объективный процесс, связанный с модернизацией репродуктивного поведения и ориентаций населения, все более эффективным применением современных методов внутрисемейного планирования числа детей и сроков их появления. Однако подобные трансформационные сдвиги в переходный период в начале «второго демографического перехода» часто сопряжены с серьезными трудностями.

Другим элементом указанного перехода служат изменения в **брачно-семейных ориентациях и поведении** населения. На современном этапе происходило заметное снижение интенсивности заключения браков в целом, при устойчивом росте интенсивности брачности у мужчин и женщин в возрастах 25 лет и старше и резком падении частоты образования брачных союзов у самых молодых людей до 18 лет. Причинами описанного «постарения» брачности являются продолжающееся повышение образовательного уровня населения, в первую очередь женщин, увеличение длительности получения образования, а также быстрое распространение сожительства, которые в последние десятилетия серьезно потеснили традиционный зарегистрированный брак в качестве преимущественной формы начала семейной жизни. Данный факт привел к значительному росту доли детей, рождающихся вне брака (с 16,0% в начале этапа до 29,5% к середине 2000-х гг.). Однако в последние несколько лет этот рост приостановился, и даже произошло небольшое снижение показателя.

Динамика **смертности** населения Алтайского края последние 20 лет отличалась крайней неустойчивостью и не имела выраженного тренда.

В 1990 г. в регионе умерли 29,3 тыс. человек, что является наименьшей величиной за весь исследуемый период. Эта величина соответствовала общему коэффициенту смертности (ОКС) 11,1‰. За несколько лет среднегодовое число умерших выросло на 38% и в 1994 г. превысило 40,5 тыс. (ОКС 15,1‰). Затем в течение пятилетия наблюдается постепенное снижение смертности, однако, достигнув в 1998 г. минимума на уровне 34,1 тыс. человек



(ОКС 12,8‰), количество умерших вновь начинает устойчиво расти. Негативная динамика продолжается в начале нового века, и в 2005 г. в крае зафиксировано рекордное число смертей – 42,6 тыс., а ОКС составил 16,7‰.

С тех пор наблюдалось некоторое улучшение ситуации со смертностью: число ежегодно умирающих стало снижаться, к 2009 г. в сравнении с максимумом 2005 г. этот показатель уменьшился на 16% и составил 35,8 тыс. человек (ОКС 14,4‰). Тем не менее эти показатели находятся на существенно более высоком уровне, чем в начале исследуемого этапа. Кроме того, тенденцию снижения смертности никак не удается закрепить. Так, в 2010 г. вновь произошло увеличение числа умерших в крае до 36,4 тыс., что привело к росту ОКС до 15,0‰. Таким образом, по результатам 2010 г., Алтайский край находился на 49 месте в рейтинге субъектов РФ по величине ОКС.

Российский кризис смертности затронул все возрастные группы, однако далеко не в равной мере. Как в резком повышении показателей смертности начала 1990-х гг., так и в значительном сокращении ее в последние несколько лет, определяющую роль играли флуктуации интенсивностей смертности населения трудоспособного возраста.

Младенческая смертность, т.е. смертность детей на первом году жизни, относится к числу ведущих демографических индикаторов. Генеральная тенденция ее изменения во второй половине XX в. и в стране, и в регионе – фундаментальное снижение с небольшими периодами стагнации и даже роста. С конца 1970-х гг. в Алтайском крае наблюдалось устойчивое уменьшение как абсолютного числа смертей на первом году жизни, так и коэффициента младенческой смертности (КМС). В начале современного этапа этот процесс был прерван, и в первой половине 1990-х гг. был зафиксирован скачок КМС, однако уже во второй половине десятилетия тренд на снижение КМС был восстановлен. К 2009 г. в сравнении с 1995 г. данный показатель уменьшился в 2,3 раза. Таким образом, показатель младенческой смертности выступает одним из очень немногих демографических индикаторов, имеющих в Алтайском крае устойчивую позитивную динамику. Вместе с тем краевой показатель заметно отстает от среднероссийского: 9,4‰ и 7,5‰ со-

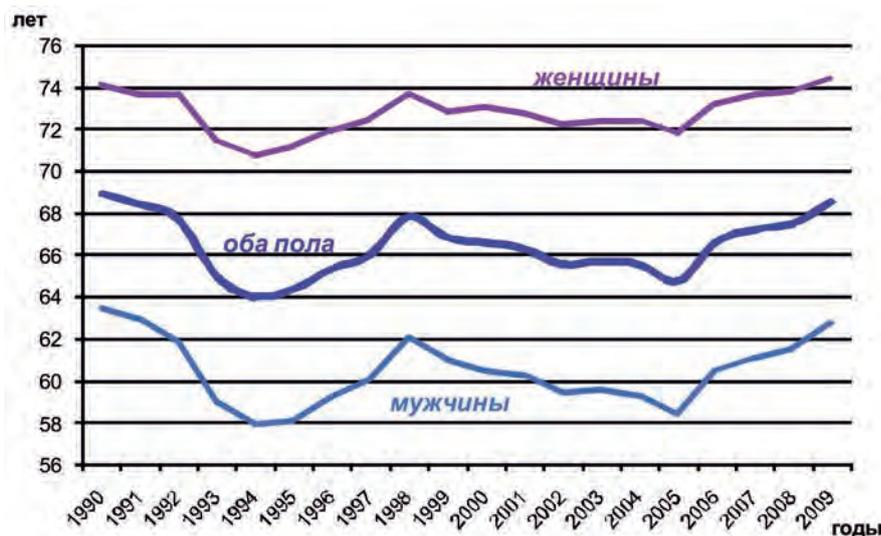


Рис. 4. Динамика средней ожидаемой продолжительности жизни при рождении в Алтайском крае на современном этапе

ответственно. В 2010 г. регион занимал 68-е место среди субъектов РФ по данному показателю.

Другим бесспорным завоеванием современного этапа является существенное уменьшение числа абортов в крае. Так, если еще в 2000 г. на каждые 100 рождений приходилось 140 абортов, то к 2010 г. этот показатель снизился более чем в два раза – до 66. Данный факт говорит о постепенном отказе населения региона от крайне опасной «абортивной культуры» и о переходе к применению современных методов контрацепции.

Важным обобщающим показателем смертности населения является средняя ожидаемая продолжительность жизни при рождении (ОПЖ). По величине этого показателя оценивают общее состояние здоровья и качество жизни населения, а в более широком смысле – уровень экономического развития и социального благополучия общества, поскольку ОПЖ крайне чутко реагирует на изменение всех социально-экономических параметров.

С точки зрения этого крайне важного показателя Россия негативно выделяется на фоне стран с сопоставимым, и даже более низким уровнем развития. Начало этого отставания относится ко второй половине 1960-х гг., когда рост ОПЖ прекратился и стали накапливаться нерешенные проблемы эпидемиологического перехода. С тех пор на протяжении двух десятилетий продолжительность жизни женщин

стагнировала, а продолжительность жизни мужчин демонстрировала явное снижение. На короткое время в связи с антиалкогольной кампанией ее уровень заметно поднялся, но с конца 1980-х гг. негативная динамика восстановилась и начала набирать обороты. Дальнейшее развитие событий представляет собой волнообразную динамику показателя ОПЖ с частой сменой направленности движения (рис. 4).

В 1990 г. ожидаемая продолжительность жизни населения Алтайского края составляла 68,9 года. Ее катастрофическое падение в первые годы десятилетия было беспрецедентным: показатель снизился на 5 лет. С 1995 г. по 1998 г. ситуация заметно улучшилась: ОПЖ выросла на 3,8 года. В конце десятилетия опять последовала смена тренда, и в новое столетие регион вступил с нисходящей динамикой продолжительности жизни. Падение продолжалось до 2005 г. и по своей глубине немного не дотянуло до критического значения 1994 г. С тех пор в крае фиксируется рост показателя: за период 2005-2009 гг. ОПЖ выросла на 3,8 года. Тем не менее текущее значение показателя (68,5 года) по-прежнему уступает показателю 1990 г., хотя и является наилучшим за последние почти два десятилетия. Однако вопрос о том, насколько устойчивой будет позитивная динамика и удастся ли закрепить достигнутый результат в ближайшие годы, пока остается открытым.

Очень низкая продолжительность жизни населения Алтайского края





(особенно мужского) обусловлена незавершенностью эпидемиологического перехода, для которой характерно сохранение высокого уровня смертности от внешних, инфекционных и паразитарных причин. Особое место в структуре причин смертности занимает смертность, прямо и косвенно связанная с употреблением алкоголя и в целом с проявлениями девиантного поведения. Очень низка культура значительной части населения в отношении к своему здоровью, не сформирована привычка здорового образа жизни.

Динамика **естественного воспроизводства** населения края складывалась в результате взаимодействия рождаемости и смертности. Одним из его показателей является *коэффициент депопуляции*, демонстрирующий, во сколько раз число смертей превышает число рождений. Так, 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. В дальнейшем этот показатель несколько снизился и в течение десятилетия варьировал вблизи отметки 1,5, а в последние годы опустился до 1,2.

Наиболее распространенной характеристикой естественного воспроизводства выступает *естественный прирост населения*. С 1988 г. в Алтайском крае происходило быстрое сокращение естественного прироста населения, однако в 1990 и 1991 гг. он был еще положительным. 1992 г. стал переломным: число смертей в регионе впервые в послевоенное время превысило число рождений (на 3,6 тыс. человек). 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. человек. К 1998 г. естественная убыль несколько снизилась, но уже в следующем году ее рост возобновился. В период 1999-2004 гг. в регионе ежегодно умирало примерно на 13 тыс. человек больше, чем рождалось. 2005 г. выделился очень высокой величиной естественной убыли, лишь немного не дотянув до показателя 1995 г.

С 2006 г. ситуация стала заметно меняться к лучшему, и к 2009 г. естественная убыль снизилась в 3,3 раза: с

16,2 тыс. до 4,9 тыс. человек, 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. Стоит подчеркнуть, что наблюдающуюся положительную динамику не нужно переоценивать, поскольку воспроизводство населения в Алтайском крае уже давно происходит на суженной основе, и эта долгосрочная тенденция не может быть переломлена в краткосрочной, и даже в среднесрочной перспективе. Так, результаты 2010 г. вновь зафиксировали увеличение естественной убыли: число смертей превышает число рождений более чем на 5,5 тыс. человек.

Совокупная естественная убыль населения региона за период 1992-2010 гг. составила более 225 тыс. человек, что сопоставимо с численностью населения второго по величине города в крае – г. Бийска, а средняя ежегодная величина – 11,8 тыс. человек.

Итак, естественное воспроизводство населения Алтайского края уже многие десятилетия осуществляется на суженной основе: уровень рождаемости не обеспечивает даже простого замещения поколений, однако на первой фазе депопуляции была лагента благодаря накопленному потенциалу демографического роста. В начале современного этапа она проявилась уже в открытой форме, однако негативные последствия естественной убыли населения региона на протяжении большей части исследуемого периода компенсировались получением «демографического дивиденда»<sup>8</sup>.

В настоящее время происходит переход депопуляции в третью, самую острую ее фазу, характеризующуюся крайне неблагоприятными демоструктурными сдвигами, угрожающими резко ухудшить демографическую ситуацию в крае.

**Миграционное движение** населения в качестве компонента региональной демографической динамики на протяжении всей истории Алтайского края играло существенную роль в формировании и перераспределении населения региона<sup>9</sup>. В начале современного этапа в связи с радикальным социально-экономическим и общественно-политическим реформированием миграционные потоки количественно и качественно изменились.

С точки зрения масштабов и направленности изменений региональной *нетто-миграции* населения края выделяют три периода ее динамики (рис. 5):

1) 1990-1994 гг. Число прибывающих в регион значительно превышает число выбывающих, а величина чистой миграции нарастает; среднее значение сальдо миграции за период составило более 16 тыс. человек.

2) 1995-2000 гг. Миграционный прирост еще остается положительным, но уже заметно снизился; среднее значение сальдо миграции – около 5 тыс. человек.

3) 2001 г. – настоящее время. В крае наблюдается устойчивая миграционная убыль; среднее значение сальдо миграции составило 5,1 тыс. человек.

Столь позитивная динамика первого периода объясняется большими масшта-

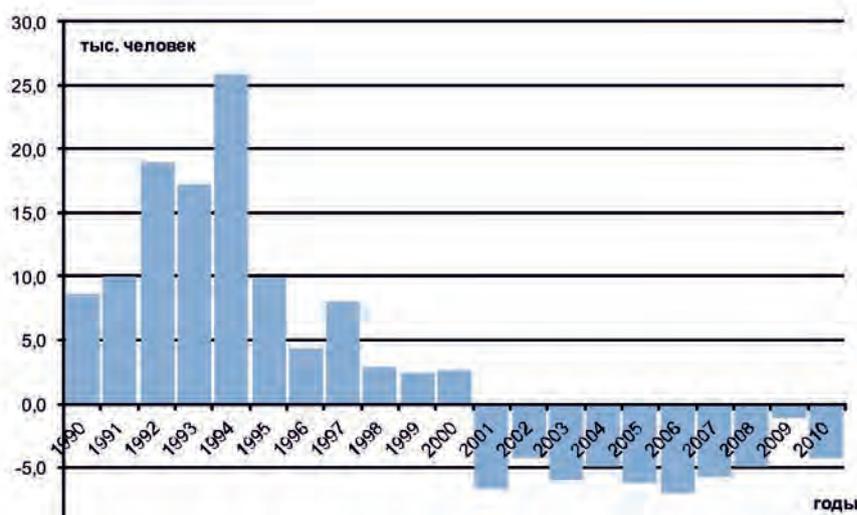


Рис. 5. Динамика нетто-миграции в Алтайском крае на современном этапе<sup>10</sup>



бами возвратной и семейной миграции из стран Средней Азии, в первую очередь – из Казахстана. В то время в Алтайский край стали массово возвращаться люди, покинувшие его территорию в связи с освоением промышленных и сельскохозяйственных объектов в южных республиках СССР во второй половине XX в. Подавляющее большинство приезжавших в начале 1990-х гг. в край были русскими, решившими после распада СССР вернуться на родину, откуда они либо их старшие родственники уехали в 1950-1970 гг.<sup>11</sup>

Этот фактор положительно сказался на общей демографической динамике края, но вместе с тем уже тогда было ясно, что большие потоки переселенцев не будут ни устойчивыми, ни продолжительными. В 1995-1997 гг. значения показателя сократились, но все же оставались существенными. Разразившийся в 1998 г. экономический кризис негативно сказался на и так снижавшихся величинах прибывающих в край. Характер миграционных процессов на территории региона начинает все более приближаться к параметрам конца 1980-х гг. В результате сокращающегося притока и относительно стабильного оттока происходит уменьшение чистой миграции.

Вступление в XXI в. было ознаменовано началом нового периода негативной миграционной динамики. Приток мигрантов из стран Центрально-Азиатского региона к этому времени уже был в значительной степени исчерпан. Кроме того, с 2001 г. было отменено облегченное предоставление российского гражданства, что не замедлило сказаться на масштабах потоков въезжающих. В результате сальдо миграции стало отрицательным.

Достаточно высокая и устойчивая механическая убыль населения региона на протяжении уже почти десятилетия, очевидно, стало доказательством того, что Алтайский край является совершенно непривлекательной территорией для потенциальных мигрантов, что обусловлено в первую очередь низким уровнем жизни населения. За весь этот период число выбывших превысило число прибывших более чем на 50 тыс. человек, а по абсолютным показателям ежегодных миграционных потерь в рейтинге российских регионов Алтайский край неизменно входит в число лидеров: в 2004 и

2007 гг. он занимал 1-е место, а в 2001, 2003, 2005 и 2006 гг. – 2-е место.

Таким образом, современные миграционные процессы в Алтайском крае ощутимо усугубляют и без того нисходящую демографическую динамику.

Демографическая история региона, наполненная в первой половине XX в. катастрофическими событиями, предупредила огромные перепады числа людей разных возрастов в населении Алтайского края. Эти диспропорции в значительной мере сказываются на нестабильности масштабов основных демографических процессов в регионе до сих пор. В то же время на эволюционные тренды демографической динамики края на рубеже XX-XXI вв. накладывались последствия социально-экономических потрясений и кризисов. Все это приводило к усложнению, запутыванию демографической ситуации, обуславливая появление новых и обострение старых проблем воспроизводства населения.

Фундаментальными характеристиками демографических процессов в Алтайском крае на современном этапе могут быть:

- модернизация возрастной модели рождаемости, существенные сдвиги в репродуктивном и брачном поведении населения;
- незавершенность эпидемиологического перехода и стагнация низкоэффективных самосохранительных ориентаций населения;
- долгосрочная депопуляция;
- негативная динамика региональной миграционной ситуации.

Проведенное исследование со всей очевидностью представило разные грани современного демографического неблагополучия Алтайского края. В совокупности с проведенным автором комплексным многовариантным демографическим прогнозом<sup>12</sup> данное исследование дает большой аналитический материал, помогающий глубже понять происходящие в населении региона процессы, наметить ключевые проблемные точки демографии края. На основе подобной информации можно более обоснованно, целенаправленно и эффективно выстраивать систему мероприятий демографической политики, призванную если не переломить, то хотя бы сгладить негативные тенденции в воспроизводстве населения края.

<sup>1</sup> Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/demo/per-itog/itog.rar](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/per-itog/itog.rar).

<sup>2</sup> Рассчитано по: Демографический ежегодник России. 2010: Стат. сб. М.: Росстат, 2010.

<sup>3</sup> Создано по: Демографический ежегодник Алтайского края: Стат. сб. / Алтайкрайстат. Барнаул, 2011.

<sup>4</sup> См. подробнее: Демографическая модернизация России, 1990-2000 / Под ред. А.Г. Вишневого. М., 2006; Исупов В.А. Демографические кризисы и катастрофы в России в первой половине XX века: Историко-демографические очерки. Новосибирск, 2000.

<sup>5</sup> Создано по: Центральная база статистических данных Росстата [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>.

<sup>6</sup> Рассчитано по: Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/demo/per-itog/itog.rar](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/per-itog/itog.rar); Центральная база статистических данных Росстата [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>.

<sup>7</sup> Создано по: Центральная база статистических данных Росстата [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi>.

<sup>8</sup> См. подробнее: Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2008: Россия перед лицом демографических вызовов. М., 2009; The Sustainable Demographic Dividend: What Do Marriage and Fertility Have to Do with the Economy? [Электронный ресурс]. URL: <http://sustaindemographicdividend.org/>.

<sup>9</sup> См. подробнее: Мочалов В.М., Давыдова А.И., Шадрин Н.Ф. Население Алтайского края и перспективы экономического развития территории: ретроспектива, состояние, тенденции. Барнаул, 2007; Тарасова Е.В., Гончарова Н.П., Кротова Т.П. Демографическое развитие Алтайского края на рубеже XX-XXI веков. Барнаул, 2009.

<sup>10</sup> Создано по: Демографический ежегодник Алтайского края: Стат. сб. / Алтайкрайстат. Барнаул, 2011.

<sup>11</sup> Родионова Л.В. Современные миграционные тенденции // Социально-экономические аспекты реформирования в Алтайском крае в 90-е годы / Науч. ред. А.Я. Троцкий. Новосибирск, 2001. С. 204-221.

<sup>12</sup> См.: Еремин А.А., Быков Н.И. Демографическая ситуация в Алтайском крае на современном этапе (1990-2010 гг.). Барнаул, 2011.





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

**В статье представлены результаты исследования особенностей процессов бедности и дифференциации по доходам населения аграрных регионов на фоне России за два десятилетия рыночных реформ. Описана авторская методика выделения 20 аграрных регионов страны. Показано, какую позицию по бедности и расслоению в группе аграрных регионов занимает Алтайский край и является ли он в этом отношении типичным представителем данной группы регионов. Сделан вывод о том, можно ли рассматривать бедность и социальное расслоение в аграрных регионах и Алтайском крае как угрозу социальной безопасности российского общества.**

**Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект «Сельская бедность в России: современные тенденции, социальные механизмы формирования и преодоления», грант № 11-03-00667а).**

## АГРАРНЫЕ РЕГИОНЫ РОССИИ: МАСШТАБЫ И ДИНАМИКА БЕДНОСТИ И СОЦИАЛЬНОГО РАССЛОЕНИЯ

Успехи экономического роста в 2000-х и приоритетность борьбы с бедностью в политической повестке дня России с середины прошедшего десятилетия привели к заметным позитивным сдвигам в решении данной проблемы, кардинальному сокращению масштабов бедности (по предварительным данным государственной статистики – до 12% в 2011 г.). И уже, по оценкам экспертов, не представляется затруднительным достижение 10%-ного целевого показателя, установленного в Национальной программе ООН развития тысячелетия для России, действующей до 2015 г. Однако, с учетом неравномерности процесса сокращения бедности и особенностей социального расслоения в отдельных регионах страны, внимание ученых и политиков должно быть обращено на так называемые регионы-аутсайдеры, концентрация бедности в которых заметно выше среднего по стране показателя.

К таким регионам могут быть отнесены регионы аграрной специализации, поскольку территориально бедность сконцентрирована в сельской местности, что не является российской особенностью, а скорее соответствует общемировым тенденциям социально-экономического развития. По данным статистики, распространенность бедности в российских селах в два раза выше, чем в городах. Так, еще в докризисный 2008 г. 41% малоимущих домохозяйств располагались в сель-

ской местности, тогда как удельный вес всех сельских домохозяйств составлял только 26,5% (для сравнения: бедность «поселилась» в 58,9% городских домохозяйствах, составляющих 73,5% всех российских домохозяйств). Такой же вывод сделан нами по результатам опросов в селах Алтайского края и Республики Алтай. Концентрация бедности в селах небезопасна, она подрывает основу продовольственной безопасности, особенно в условиях членства в ВТО.

Вступление России во Всемирную торговую организацию вызвало очередную волну научных и политических дискуссий о его возможных социальных и экономических последствиях для аграрных регионов и сельского сообщества. В прошлое ушли дебаты о необходимости такого вступления, особенностью данного этапа является главным образом разговор о масштабах таких последствий и готовности к ним российского общества. И село, аграрные регионы здесь становятся фокусом внимания как территории концентрации уже сложившихся и аккумуляции будущих социальных вызовов.

В связи с этим мы поставили в своем исследовании следующие вопросы.

Во-первых, каковы реальные различия в масштабах бедности и дифференциации населения по доходам между аграрными регионами и страной в целом? Во-вторых, каковы особенности

динамики рассматриваемых процессов данной группы регионов? В-третьих, какую позицию по бедности и расслоению в группе аграрных регионов занимает Алтайский край? Является ли он в этом отношении типичным представителем аграрных регионов страны? И, наконец, можно ли считать сегодня бедность и социальное расслоение в аграрных регионах и Алтайском крае социальным вызовом, даже реальной угрозой социальной безопасности российского общества?

Прежде чем приступить непосредственно к анализу интересующих нас вопросов, определимся, какие именно российские регионы и по каким критериям можно отнести сегодня к аграрным.

**Методические основы выделения аграрных регионов.** Логично, что регионы аграрной специализации должны отличаться высокими долями сельского хозяйства в валовом региональном продукте и сельского населения в общей численности населения. На основе анализа данных статистики во второй половине 2000-х гг. в качестве критериев выделения аграрных регионов нами определены:

- во-первых, доля сельского хозяйства в валовом региональном продукте (ВРП) выше 20%, что минимум в 2,5 раза выше среднего значения показателя по стране в рассматриваемый период (7-8%);

- во-вторых, доля сельского населения около трети и более в структуре всего



населения при среднем показателе по России 26,3% в 2010 г.

В этом случае в группу аграрных регионов попадают 19 субъектов Российской Федерации, отвечающих одновременно двум критериям. Среди них по пять регионов Центрального и Северо-Кавказского федеральных округов, по три региона Южного и Приволжского округов, два представителя Сибирского округа и один Уральский регион (табл. 1). Кроме того, к регионам аграрной специализации мы отнесли еще Саратовскую область с долей сельского населения на уровне среднего значения по стране, но заметно превышающую 20%-ный удельный вес сельского хозяйства в ВРП. И несмотря на высокую представленность сельских жителей в структуре населения в целом (даже более 40%), значительная часть регионов не отнесена нами к аграрным из-за несоответствия первому критерию. Таковыми являются в первую очередь национальные республики, в том числе регионы Северного Кавказа (Республика Ингушетия и Чеченская Республика – более 60% сельчан), Чувашская Республика, Республики Бурятия и Тыва. Причем многие из этих сельских регионов еще в недавнем прошлом имели сравнительно высокую долю сельского хозяйства в отраслевой структуре экономики, но в последние годы потеряли свои позиции в данном отношении.

Среди сибирских регионов явными лидерами аграрной направленности в экономике являются только Алтайский край и Республика Алтай. В 2005-2009 гг. доля сельского хозяйства в ВРП колебалась в Алтайском крае в пределах от 25,5 до 30% (28,6% в 2009 г.), в Республике Алтай – от 26,1 до 34,7% (27,4% в 2009 г.). По данным переписи населения, в 2010 г. в этих регионах соответственно проживали 45,3 и 72,4% сельских жителей.

**Бедность и социальные различия по доходам: особенности аграрных регионов.** В 1990-х гг. рост бедности населения (с доходами ниже прожиточного минимума) наблюдался в России и во всех ее регионах, однако динамика бедности в аграрных регионах была более благоприятной. Как следствие, в 2000 г. уровень бедности в последних превышал средний по России в 1,7 раза: 48,1% против 29% по РФ (рис. 1). Новое десятилетие в России ознаменовалось устойчивым сокращением бедности до 12,6% в 2010 г. (в 2,3 раза), и даже глобальный экономический кризис не повлиял на этот позитивный тренд (рис. 2).

**За прошедшее десятилетие масштабы бедности сокращались в аграрных регионах большими темпами в сравнении с остальными субъектами Федерации и страной в целом.** Уже в 2005 г. разница по рассматриваемому показателю между Россией и ее аграрными регионами сократилась до 1,4 раза в «пользу» последних (25,2% против 17,7%). А в 2010 г. уровень бедности в аграрных регионах страны составил 16,1% против 12,6% по России, что соответствует различиям менее чем в 1,3 раза. Лишь в 2-х регионах из 20 (в Белгородской и Курской областях) уровень бедности ниже российской.

Такое сокращение связано со многими факторами, в том числе со значительным улучшением общей ситуации в стране в годы экономического роста, а также приоритетностью социально-экономического развития сельских территорий в российской государственной политике (нацпроект «Развитие АПК», государственные программы поддержки развития села и сельского хозяйства и др.), что неизбежно отразилось на доходах и уровне жизни населения сельских территорий, а следовательно, и аграрных регионов (рис. 3). В 1990-х гг. доходы жителей аграрных регионов отставали значительно ниже доходов всех россиян, и этот разрыв постепенно увеличивался. В прошедшем десятилетии этот тренд сменился на противоположный: если в 2000 г. уровень среднедушевых доходов населения аграрных регионов составлял менее 60% от российского, то в 2010 г. это разрыв сократился до 72,4% (13665 тыс. руб. против 18881 тыс. в стране), причем основной вклад в сокращение различий внесен второй половиной десятилетия. Разница в доходах жителей аграрных регионов и Москвы как региона страны с самыми высокими доходами населения в 2010 г. составляла 3,2 раза, а разница самой низкодходной Республики Калмыкия с той же Москвой – более 5 раз. Для сравнения: в развитых странах территориальные различия по доходам населения не превышают и двух раз.

Проведенный нами корреляционный анализ уровня бедности и доли сельского хозяйства в ВРП в аграрных регионах России по данным второй половины 2000-х гг. показал наличие существенной взаимозависимости этих двух показателей (0,6-0,7 до 2008 г. и 0,5 в 2009 г.). Это свидетельствует о том, что аграрная специализация регионов не является выигршной для социального положения

его населения и подтверждает результаты ранее проведенных исследований как российских, так и зарубежных ученых. Однако влияние социально-экономической политики, направленной на поддержку села, способно изменить данную ситуацию для села в лучшую сторону, что и происходило в нашей стране в последнее время.

Вместе с ростом бедности в 1990-х гг. в России и ее регионах наблюдались процессы *социальной поляризации* общества по доходам, вызванной формированием рыночной экономики и спецификой приватизационных процессов в стране. На первом этапе реформ (1992-1994 гг.) значения *коэффициента фондов* (соотношение денежных доходов 10% наиболее и такой же доли наименее обеспеченного населения) и *коэффициента Джини* (индекса концентрации доходов, отражающего степень неравномерности распределения доходов по отдельным социальным группам) увеличились в 2-3 раза и достигли максимального значения: 15 раз и 0,409 соответственно (для сравнения: в 1991 г. – 4,5 раза и 0,260) (рис. 4-5). После этапа массовой приватизации, с 1995 по 2000 гг., рост бедности россиян происходил уже на фоне некоторого сокращения социального расслоения и последующей стабилизации различий денежных доходов россиян: коэффициента фондов – на отметке 14 раз, коэффициента Джини – на уровне 0,40 (рис. 4-5).

В 2000-х гг. сокращение бедности в стране не сопровождалось уменьшением социальных различий по доходам. Благоприятные годы экономического роста не остановили процесс расслоения, а только придали ему характер устойчивой тенденции; исключение составляет лишь кризисный 2009 г., когда удалось приостановить растущую дифференциацию. Вместе с тем *процессы расслоения в аграрных регионах отставали от аналогичных в стране.* И в 2010 г. коэффициент фондов в таких регионах составил 12,9 раза против 16,5 раза по России и 28 раз в Москве (самом поляризованном субъекте Федерации), коэффициент Джини – 39% против 42% по стране и 50,5% в Москве. Для сравнения: показатели социального расслоения в большинстве развитых стран заметно ниже 25-35%.

**Алтайский край на фоне страны и аграрных регионов.** В крае максимальная величина *уровня бедности* (доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения) зафик-





сирована статистикой в 1998-2000 гг., когда более половины всего населения (54-57%) получали доходы ниже прожиточного минимума, т.е. находились за чертой бедности (рис. 2). За 1993-2000 гг. рост доли бедного населения в общей его численности составил 2,4 раза. Причем если в первой половине 1990-х гг. масштабы бедности в крае несущественно отличались от среднероссийского уровня, то во второй половине прошедшего десятилетия опережение региона по этому показателю составляло 2-2,2 раза.

За годы экономического роста (2000-2008 гг.) уровень бедности в крае сократился почти в три раза. В 2008 г. 19,6% жителей Алтайского края находились за чертой бедности, что было благоприятнее ситуации первых лет реформирования; причем разрыв с российским уровнем составлял 1,5 раза (меньше было только в 2006 г. – 1,3 раза). Экономический кризис лишь на один год «сломал» позитивную тенденцию: в 2009 г. уровень бедности в крае вырос на 29%, достигнув 25,4% (631,9 тыс. человек), что соответствовало уровню 2005 г. Но уже в 2010 г. бедность уменьшилась до 24,3%.

**Масштабы бедности в Алтайском крае в полтора раза выше, чем в среднем в аграрных регионах России.** Край значительно «уступает» по данному показателю лишь Республике Калмыкия. В последней 37,3% населения имели доходы ниже прожиточного минимума в 2010 г. В начале десятилетия хуже краевой ситуация была еще и в трех аграрных республиках Северного Кавказа и в Республике Марий Эл. Подавляющее большинство аграрных регионов имеет в настоящее время более низкий уровень бедности, разница с наиболее благополучными аграрными регионами (Белгородской и Курской областями, Республикой Дагестан) достигает почти 2,5-3 раз, здесь бедность ниже или чуть выше 10%.

Ярко проявляются **аутсайдерские позиции Алтайского края на фоне страны и аграрных регионов в показателях доходов населения.** В 2010 г. уровень среднедушевых доходов жителей края достигал только 57,9% от значения аналогичного показателя по России и 80% – от средней по аграрным регионам. За прошедшие десять лет при незначительном сокращении разрыва со страной (53,7% в 2000 г.) заметно ухудшились позиции среди аграрных регионов (на 10 п.п.). В 2010 г. среднедушевые денежные доходы жителей Алтайского края составили 10926 руб. в месяц. По данному показателю край занимал только 17-е место среди 20 рассматриваемых нами регионов

*аграрной специализации*, хуже положение было только у жителей Республик Калмыкия, Марий Эл и Карачаево-Черкесской Республики. Только кризисный период «опустил» край на три позиции: до 14-го места в 2008 г.

Процесс дифференциации по доходам в крае особенно активно протекал в первой половине 1990-х гг. Динамика коэффициента фондов показывает, что его наибольшее значение в этот период наблюдалось в 1994 г. (18,3) и было заметно выше российского уровня – 15,1; для сравнения: в 1991 г. – 4,5 (рис. 4). С 1995 г. значение рассматриваемого показателя сокращалось и стабилизировалось на уровне 10-11 раз. Период экономического роста 2000-х гг. свидетельствует о постепенном возрастании различий денежных доходов крайних децильных групп в крае с 10,7 в 2000 г. до 12,3 раза в 2008 г., но под влиянием кризиса коэффициент фондов вернулся на прежние позиции. И в 2010 г. **разница в социальном расслоении по доходам между Алтайским краем и Россией составила уже более полтора раз** («в пользу» страны), а между краем и аграрными регионами – 18 п.п., с «преимуществом» последних (рис. 4, табл. 2).

Динамика коэффициента Джини за два десятилетия в Алтайском крае соответствует обозначенным выше тенденциям коэффициента фондов. Максимальное значение данного коэффициента отмечено также в 1994 г. – 43,3% (рис. 5). С 1995 г. в отличие от России в регионе оно не превышало 40%. Рост значения данного показателя в 2000-х гг. завершился в 2008 г. на отметке 38%, что было на 11 п.п. ниже российского уровня. Кризисный 2009 г. также развернул кривую динамики коэффициента Джини вниз до уровня 2000 г. (35,9%), а 2010 г. повернул тенденцию социального расслоения вспять (36,2%).

Таким образом, анализ особенностей процессов бедности и социального расслоения по доходам в аграрных регионах России показал следующее.

**Во-первых**, в 2000-х гг. **сокращение масштабов бедности в аграрных регионах происходило более высокими темпами** в сравнении с остальными субъектами Федерации и страной в целом. И к концу десятилетия **различия в масштабах бедности между аграрными регионами и страной уже не превышали 1,3 раза.** Тем не менее в стране по-прежнему действует социально-экономический механизм воспроизводства бедности в аграрных регионах, сохра-

нилась зависимость масштабов бедности и аграрной специализации, хотя ее сила заметно ослабла в условиях экономического роста и повышенного внимания государственной политики к социально-экономическому развитию сельских территорий со второй половины прошедшего десятилетия.

**Во-вторых**, на фоне устойчивого роста социальных различий по доходам населения в стране **процессы расслоения в аграрных регионах были заметно слабее, и это отставание по коэффициенту фондов достигло 1,3 раза.**

**В-третьих**, по процессам бедности и социальной дифференциации Алтайский край вряд ли следует рассматривать как типичный аграрный регион России. Край отличался более интенсивным сокращением масштабов и глубины бедности в сравнении со страной, но отставанием от аграрных регионов в решении этой проблемы. **Бедность в Алтайском крае в полтора раза масштабнее среднего уровня аграрных регионов России** (бедным является почти каждый четвертый житель), **а социальных различий по доходам здесь существенно меньше.**

**В-четвертых**, несмотря на позитивные социально-экономические изменения прошедшего десятилетия, **бедность и социальное расслоение в аграрных регионах по-прежнему являются социальными вызовами**, внимание к которым со стороны государственной социально-экономической политики не должно ослабевать, что объясняется, в частности, потенциальной возможностью формирования угрозы продовольственной безопасности страны в условиях ВТО.

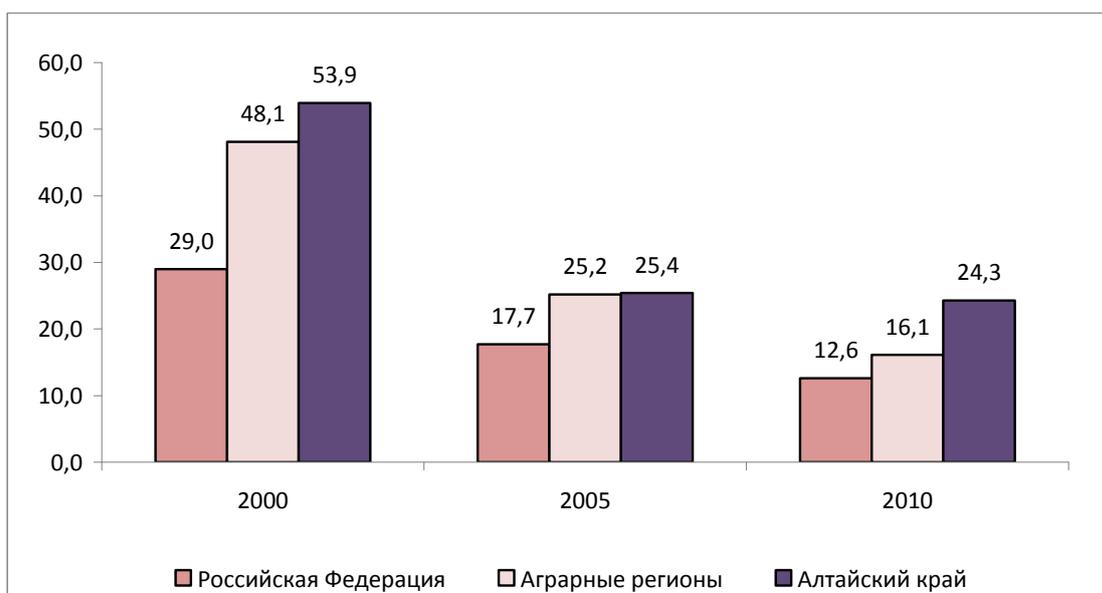
Анализ изменения социальных позиций Алтайского края на фоне аграрных регионов за последние десять лет показал, что **аграрная специализация края не является в настоящее время серьезным оправданием низкого социального положения его жителей со стороны политиков, ведущим фактором его формирования.** «Лидерство» в бедности и его «падение» на нижние позиции в рейтинге доходов населения не только страны, но и аграрных регионов, особенно в последние годы, позволяют сделать вывод о **сохранении реальной угрозы социальной безопасности края**, связанной с качественными негативными изменениями социальной структуры, ухудшением социально-воспроизводственных процессов в сельской местности и регионе в целом.



Таблица 1

Основные характеристики аграрных регионов России

Регионы	Удельный вес сельского населения в общей численности населения (по данным переписи населения в 2010 г.), %	Доля сельского хозяйства в ВРП, %	
		2005 г.	2009 г.
Российская Федерация	26,3	7,7	7,8
Центральный федеральный округ	18,7	4,7	4,9
Белгородская область	33,9	22,6	29,4
Воронежская область	36,3	23,7	24,9
Курская область	34,8	25,3	25,7
Орловская область	34,5	27,7	27,5
Тамбовская область	41,3	29,0	28,0
Южный федеральный округ	37,6	22,2	19,3
Республика Адыгея	49,0	24,8	25,8
Республика Калмыкия	55,9	45,9	43,1
Краснодарский край	47,1	26,0	20,4
Северо-Кавказский федеральный округ	50,9	29,6	22,2
Республика Дагестан	54,7	27,9	17,2
Кабардино-Балкарская Республика	45,5	36,9	30,9
Карачаево-Черкесская Республика	57,7	39,7	38,2
Республика Северная Осетия-Алания	36,2	24,5	23,3
Ставропольский край	42,8	30,4	24,4
Приволжский федеральный округ	29,2	12,7	12,9
Республика Марий Эл	36,9	30,4	26,8
Республика Мордовия	39,6	36,3	34,0
Пензенская область	32,9	21,1	21,1
Саратовская область	25,5	20,4	19,6
Уральский федеральный округ	20,1	3,2	4,1
Курганская область	39,7	21,9	23,2
Сибирский федеральный округ	28,0	10,3	10,9
Республика Алтай	72,4	34,7	27,4
Алтайский край	45,3	29,4	28,6



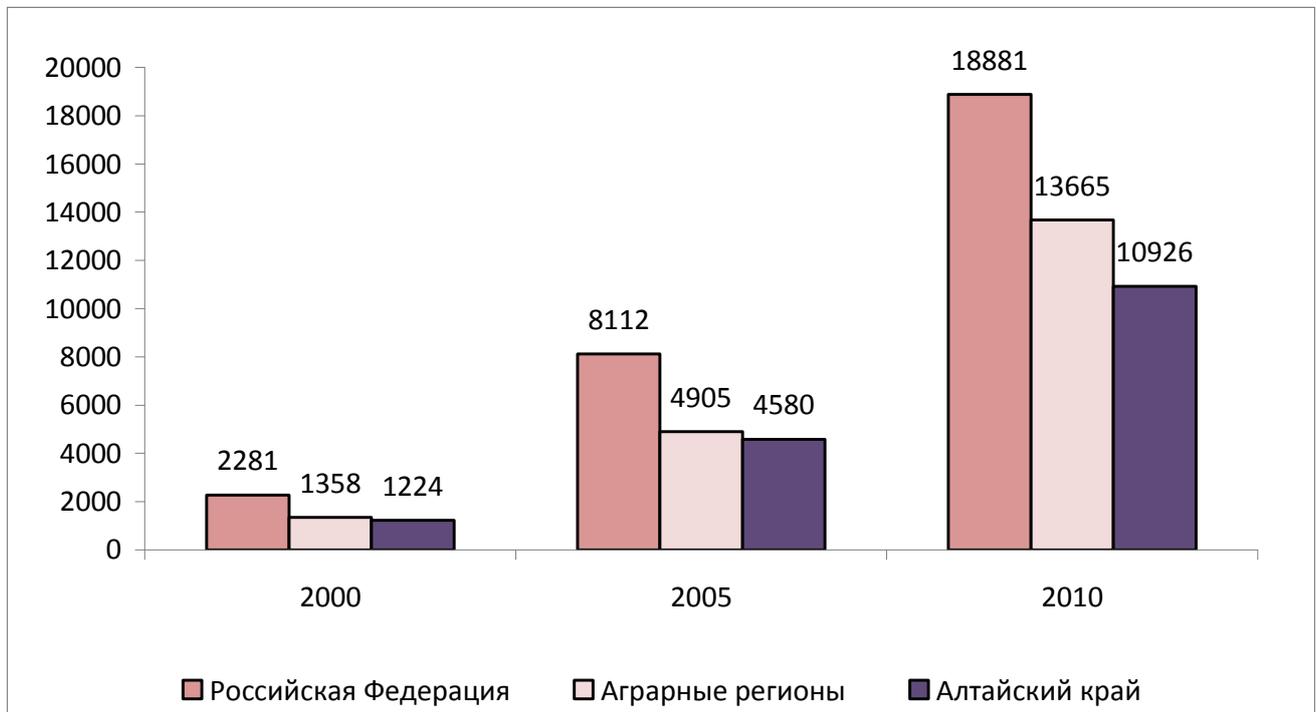
Источник: данные Росстата.

Рис. 1. Уровень бедности в России, аграрных регионах и Алтайском крае (доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума) в 2000, 2005 и 2010 гг., %



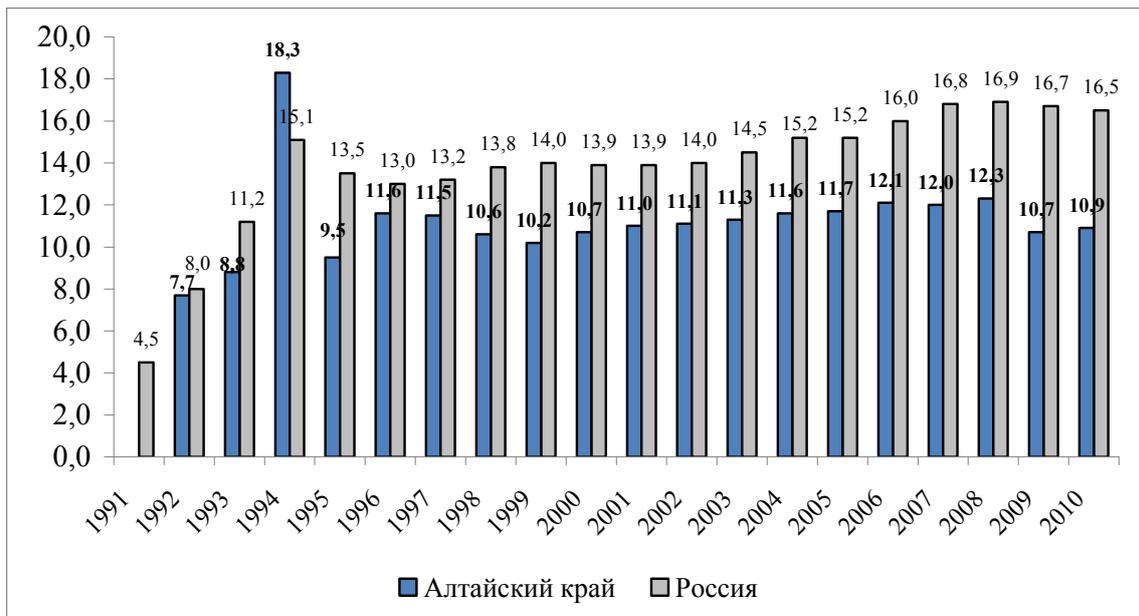


Источник: данные Росстата и Территориального органа  
 Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю.  
 Рис. 2. Динамика уровня бедности в Алтайском крае и России в 1992-2010 гг.



Источник: данные Росстата.  
 Рис. 3. Среднедушевые доходы населения в России, аграрных регионах и Алтайском крае в 2000, 2005 и 2010 гг., руб. в месяц





Источник: данные Росстата и Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю.

Рис. 4. Соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения в Алтайском крае и России в 1991-2010 гг. в несколько раз



Источник: данные Росстата и Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю.

Рис 5. Динамика социального расслоения населения в Алтайском крае и России в 1992-2010 гг.

Таблица 2

**Показатели социального расслоения в России, аграрных регионах и Алтайском крае в 2010 г.**

	Россия	Аграрные регионы	Алтайский край
Коэффициент фондов, раз	16,5	12,9	10,9
Коэффициент Джини	0,42	0,39	0,36





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

*Статья посвящена анализу социальной политики по преодолению бедности сельского населения, реализуемой в Алтайском крае, выявлению проблем, оценке ее эффективности. Представлены перспективные направления совершенствования социальной политики по преодолению бедности сельского населения в Алтайском крае как регионе аграрной специализации.*

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ, ИНСТРУМЕНТЫ И ТЕХНОЛОГИИ ПОЛИТИКИ ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНА АГРАРНОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ (по результатам социологических исследований, проведенных в Алтайском крае<sup>1)</sup>)

Одним из результатов рыночных преобразований в России явилось падение уровня и качества жизни населения. Проблема роста бедности стала актуальной с начала 90-х гг. XX в. для населения всех регионов страны. Несмотря на значительное снижение уровня бедности в 2000-е гг., проблема остается актуальной для жителей алтайского села.

В 2011 г. в рамках проекта «Сельская бедность в новой России: механизмы формирования и преодоления» НП «Центр социально-экономических исследований и региональной политики» под руководством д.с.н. А.М. Сергиенко и при участии автора в Алтайском крае проведены опрос 440 бедных сельских жителей, экспертные опросы 38 представителей органов местного самоуправления, 19 руководителей сельских предприятий, 10 руководителей сельских общественных организаций, а также актуальное интервью с 8 руководителями региональных органов власти. Одной из задач исследования являлось выявление перспективных направлений и технологий преодоления сельской бедности.

Кроме того, осуществлен вторичный анализ проведенных ранее указанным Центром исследований, а именно: экспертных опросов 59 представителей органов местного самоуправления, 80 директоров сельских предприятий Алтайского края по проекту «Проблемы и

перспективы развития социальной сферы села» (2008 г.), 24 представителей органов местного самоуправления Алтайского края по проекту «Экономическое поведение сельского населения как механизм формирования и преодоления бедности» (2004 г.). Исследования проведены под руководством А.М. Сергиенко.

**Основные технологии органов государственной и местной власти по преодолению бедности сельского населения.** Мировое сообщество уделяет серьезное внимание решению проблемы бедности: борьба с бедностью – это одно из важнейших направлений деятельности международных организаций. Данная проблема обозначена в международных нормативно-правовых актах. Так, согласно Европейской социальной хартии каждый имеет право на защиту от бедности и социального отторжения. Среди целей Декларации тысячелетия ООН<sup>2</sup> ликвидация крайней нищеты и голода является целью № 1.

В России борьба с бедностью относится к важнейшим задачам. Власти осознают, что бедность несет угрозу национальной безопасности страны.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.<sup>3</sup> обеспечение национальной безопасности включает в себя повышение качества жизни российских граждан, для чего силы обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества, в частности, содействуют росту благосостояния, сокращению бедности и различий в уровне доходов населения.

Властями признан тот факт, что бедность, концентрирующаяся на селе, тормозит процесс устойчивого развития сельских территорий. Согласно Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2020 г. (проект Министерства сельского хозяйства РФ) целям государственной политики устойчивого сельского развития до 2020 г. соответствует снижение уровня бедности сельского населения в 2,3-2,5 раза – до 18-19%.

Одной из распространенных технологий борьбы с бедностью в России является программирование. На данный момент в нашей стране нет программы по борьбе с сельской бедностью, и в ближайшее время ее разработка не



планируется. Большинство экспертов (руководителей региональных органов власти) не видят целесообразности в создании подобной программы, поскольку рассматриваемая проблема является комплексной, и многие реализуемые программы прямо или косвенно на нее воздействуют. По состоянию на 2009 г. в крае реализовывалось более двадцати краевых целевых программ, большая часть из которых включала в себя меры по борьбе с бедностью, помощи бедным. Любая программа, по мнению экспертов, не должна быть оторвана от производства, социального блока. Для решения проблемы сельской бедности нужно «создать нормальные экономические отношения государства в условиях рынка и агропромышленного комплекса» (председатель законодательного органа региона с 1996 по 2008 гг., министр сельского хозяйства РФ с 1994 по 1996 гг.). Однако есть мнение о необходимости создания подобной программы и предложения конкретных мероприятий, которые следует включить в нее: «... анализ причин возникновения бедности, изучение состояния сельского населения, мероприятия... направленные на создание условий для людей... для того, чтобы можно было эту бедность преодолеть» (начальник отдела органа социальной защиты в регионе). Указывающие на необходимость создания программы борьбы с сельской бедностью эксперты отмечают рациональность формирования подобных проектов на уровне муниципалитетов.

Основными инструментами и технологиями преодоления бедности (в том числе и сельской), реализуемыми государством, муниципальными органами управления, по мнению экспертов, являются адресная социальная помощь, индивидуальное социальное сопровождение, реализация социальных акций (например, «Соберем ребенка в школу»), улучшение жилищных условий, строительство жилья для сельской молодежи, газификация, выделение земли, поддержка сельских производителей, создание рабочих мест на селе, содействие самозанятости, выплата пособий, жилищно-коммунальных субсидий, ма-

териальной помощи, помощь в получении кредитов.

Остановимся подробнее на основном инструменте помощи сельским бедным: пособиях и их индексации. Выплата пособий нуждающимся категориям граждан призвана помочь тем, кто находится в трудной жизненной ситуации. Примером государственной поддержки селян является ежемесячная денежная выплата гражданам, работающим и проживающим в сельской местности (законодательство устанавливает категории граждан, имеющих право на данную выплату<sup>4</sup>). Размер данной выплаты в крае составляет 10% прожиточного минимума.

Основной мерой, направленной на поддержку малообеспеченных семей (в том числе и сельских), проживающих на территории Алтайского края, имеющих детей, являются государственные социальные выплаты. Размер пособия на ребенка до 16 лет (на обучающегося в общеобразовательном учреждении – до 18 лет) невелик: в пределах 2% прожиточного минимума ребенка (здесь и далее – по состоянию на 4 квартал 2011 г., размер пособия индексируется)<sup>5</sup>. Одинокая мать получает пособие несколько большего размера, однако они также невелики – немногим более 6% прожиточного минимума ребенка; мать ребенка, отец которого находится на военной службе по призыву либо является курсантом военного образовательного учреждения, получает пособие, немногим превышающее 4% прожиточных минимума ребенка. При уклонении родителя от уплаты алиментов, а также в случае невозможности взыскания алиментов второй родитель получает пособие, немногим превышающее 3% прожиточного минимума ребенка<sup>4</sup>. Многодетные малообеспеченные семьи получают пособие порядка 13% прожиточного минимума ребенка на учащихся общеобразовательных учреждений детей и около 9% – на детей, не обучающихся в общеобразовательных учреждениях<sup>6</sup>.

Получение вышеперечисленных пособий не решает проблему бедности

вследствие маленьких размеров данных выплат.

В качестве мер поддержки многодетных семей, кроме вышеназванных, выделяются следующие.

Независимо от права на иные виды государственных пособий гражданам, имеющим детей, родителям тройни (а в определенных законом случаях – опекунам), постоянно проживающим на территории Алтайского края, выплачивается единовременное пособие на воспитание детей в размере 150000 руб., а при рождении четверых и более детей сразу – 200 000 рублей<sup>7</sup>. Кроме того, установлены ежегодная денежная выплата на обеспечение детей одеждой при рождении одновременно троих и более детей (порядка половины прожиточного минимума ребенка), единовременная денежная выплата для подготовки к школе первоклассника из многодетной семьи (более чем на четверть превышает прожиточный минимум ребенка), ежегодная денежная выплата для подготовки к школе учащихся 2-11 классов из многодетных семей (около прожиточного минимума ребенка)<sup>8</sup>. Родители многодетных семей имеют право на получение регионального семейного капитала, который предоставляется гражданам Российской Федерации, постоянно проживающим на территории Алтайского края, при рождении (усыновлении) третьего ребенка или последующих детей, начиная с 1 января 2011 г. Размер семейного капитала – 50000 руб<sup>9</sup>. Эта сумма выплачивается за счет средств краевого бюджета. Предполагается ежегодная индексация с учетом темпов роста инфляции.

Кроме социальной поддержки, на ситуацию с бедностью оказывают непосредственное влияние меры, направленные на борьбу с бедностью посредством поддержки тех, кто самостоятельно может преодолеть бедность (экономически активное население). Целью КЦП «Содействие занятости населения Алтайского края» является содействие трудоустройству незанятых граждан Алтайского края, в том числе социально незащищенных групп населения, защита их от безработицы. Программой





предусмотрена реализация следующих основных задач: обеспечение информирования населения и работодателей по вопросам занятости; повышение конкурентоспособности граждан на рынке труда; содействие трудоустройству граждан, ищущих работу, и безработных, в том числе испытывающих трудности в поиске работы; социальная поддержка безработных граждан<sup>10</sup>. От реализации программы ожидаются такие результаты, как снижение средней продолжительности регистрируемой безработицы до 4,7 месяца; увеличение доли безработных граждан, участвующих в мероприятиях по содействию трудоустройству, до 34,7%; снижение к концу 2012 г. уровня официально зарегистрированной безработицы (по отношению к численности трудоспособного населения) до 3,3%. Основные мероприятия включают в себя профессиональное обучение, стажировку, содействие самозанятости, содействие трудоустройству незанятых инвалидов, организацию общественных работ и др.

Среди специфических программ, целевое действие которых распространяется исключительно на сельских жителей, можно выделить ФЦП «Социальное развитие села».

Мнения представителей региональных органов власти о действии данной программы, направленной на улучшение положения сельян, разделяются. Встречаются как негативные оценки: «А мы то не особо видим, что это социальное развитие села... Социальное развитие я понимаю так: где-то открылась школа, где-то клуб отремонтировался. Ничего же этого нет» (депутат регионального органа законодательной власти), так и позитивные отзывы, например: «Многие ФАПы получили поддержку... Районные больницы получили оборудование» (заместитель начальника органа социальной защиты региона).

На решение проблемы сельской бедности влияют также проекты, конечной целью которых не является преодоление бедности, но косвенно этой проблемы они касаются. Одним из таких проектов является «Алтайское Приобье». Эксперты отмечают, что его реализация

будет способствовать сокращению сельской бедности посредством развития сельского хозяйства, социально ответственного сельского бизнеса, развития социальной инфраструктуры на селе. Однако есть и другое мнение относительно «Алтайского Приобья», не совпадающее с мнением большинства, о том, что данный проект – «это PR-кампания, которую проводит Администрация Алтайского края» (председатель законодательного органа региона с 1996 по 2008 гг., министр сельского хозяйства с 1994 по 1996 гг.).

#### **Проблемы политики преодоления бедности сельского населения региона аграрной специализации.**

Большинство экспертов (руководителей региональных органов власти) считают, что политика государства, направленная на решение проблемы сельской бедности, оторвана от проблем сельян, не увязана с потребностями сельян: «... Они [идеи и программы] не отработаны и составлены – такое ощущение, что вдали от тех жителей, которые там [в сельской местности] проживают» (начальник отдела органа социальной защиты региона).

Руководители региональных органов власти не сходятся во мнении относительно наличия или отсутствия проблем взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления при реализации политики преодоления сельской бедности. Часто встречаются мнения о наличии проблем, основными причинами чего является отсутствие финансовых ресурсов, кадрового обеспечения муниципалитетов для реализации задач, которые ставят региональные органы власти.

Объемы выделяемых средств на решение проблемы сельской бедности не позволяют кардинально решить проблему. Эксперты – руководители региональных органов власти – подчеркивают, что меры по поддержке существуют для оказания помощи, когда это остро необходимо, когда люди оказались в трудной жизненной ситуации: «Программы направлены на то, чтобы помочь гражданину самому встать на ноги, а не поддерживать его с периодичностью...»

(начальник отдела органа социальной защиты региона). Реализация мер, призванных повлиять на сельскую бедность (в частности, пособия по безработице, другие социальные пособия), вызывает оправданные опасения формирования иждивенческих настроений сельян: сельских жителей демотивирует крайне низкий уровень зарплат, соизмеримый с размером пособия по безработице. Эксперты отмечают, что зачастую размер пособия по безработице выше, чем зарплата, которую бы платили работодатели: «Зарботок... иногда меньше того пособия, которое выдается службами занятости, и человек просто отказывается от работы... этим самым мы воспитываем категорию людей-потребителей» (уполномоченный по правам человека в регионе).

Одной из проблем политики преодоления бедности является ограниченность мер социальной поддержки. Более половины сельских бедняков (55,5%) среди тех, кто хотя бы один раз обращался за помощью в органы социальной защиты, не сталкивались с проблемами при обращении в эти организации. Однако значительная часть респондентов, рассчитывая на помощь органов социальной защиты и обратившись к ним, указала на препятствия в решении проблем. Около трети (28,8%) отметили необходимость предоставлять одни и те же документы несколько раз, 17,8% 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 (3,8%); предоставляемой помощи недостаточно (1,7%); прочие (опрос 2011 г.).

Факт существования проблем (специфических для сельской местности), связанных с получением сельскими бедняками помощи от специализированных государственных и муниципальных учреждений, подтверждают эксперты – руководители региональных органов власти. Например, отмечена удаленность места оформления пособия от места жительства, связанная с этим транспортная проблема: «Чтобы полу-



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

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, как считают около половины представителей органов местного самоуправления. Чуть более четверти экспертов считают, что положение ухудшится. Причины называют те же, добавляя банкротство сельскохозяйственных предприятий. Только 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.

**Перспективные направления, технологии преодоления бедности сельского населения региона аграрной специализации.** Для преодоления сельской бедности, по мнению руководителей и специалистов органов местного самоуправления, на федеральном уровне необходима эффективная политика занятости, поддержка сельского хозяйства (так считают большинство экспертов). Реже отмечали такие меры, как повышение заработной платы, контроль за ценообразованием, сокращение диспаритета цен, разработка программ по преодолению бедности. На региональном уровне в качестве основных экспертами отмечены те же меры, что и на федеральном уровне. Несколько реже представители органов местного самоуправления отмечают, что сельскую бедность помогут преодолеть такие меры региональных органов власти, как улучшение жилищных условий селян, развитие социальной сферы, поддержка молодежи. Самой эффективной мерой органов местного самоуправления по преодолению сель-

ской бедности представители муниципалитетов считают политику занятости, реже отмечают поддержку предпринимательства и сельского хозяйства.

Чаще всего из мер, которые следует реализовать на федеральном уровне для преодоления сельской бедности, руководители сельских предприятий отмечали совершенствование законодательной базы. Также распространено мнение об эффективности таких мер, как поддержка сельского хозяйства, сельского бизнеса, регулирование цен на сельхозпродукцию. Реже встречается мнение о необходимости помощи сельским молодым семьям. На региональном уровне руководители сельских предприятий отмечают в качестве потенциально эффективных мер создание рабочих мест, поддержку сельского бизнеса, немного реже – регулирование цен на сельхозпродукцию. На уровне муниципалитета, по мнению представителей сельского бизнеса, наиболее эффективными мерами преодоления сельской бедности могут стать создание рабочих мест, поддержка сельского хозяйства, сельского бизнеса. Также отмечают поддержку молодежи и информирование о программах развития села.

Руководители региональных органов власти в качестве основного механизма решения проблемы бедности видят создание эффективных рабочих мест: «Либо создаем рабочие места, либо доплачиваем до прожиточного минимума» (начальник отдела социальной защиты региона). По результатам экспертного интервью 2011 г., среди мнений и идей представителей органов местного самоуправления по вопросам преодоления сельской бедности следует отметить такие меры, как эффективная политика занятости, улучшение жилищных условий селян, повышение активности бедных, их мотивации к труду. Реже встречаются другие мнения: развитие образования и улучшение медицинского обслуживания на селе. Руководители общественных организаций, так же, как и представители органов местного самоуправления, считают, что для преодоления сельской бедности важно создавать рабочие места, реализовывать

мероприятия по содействию занятости. Кроме того, часто отмечается необходимость увеличения зарплат и социальных выплат. Реже встречается мнение о необходимости стимулирования мотивации к труду, борьбы с алкоголизмом, пресечения произвола чиновников, развитие сельского хозяйства, поддержка сельского бизнеса, поддержка молодежи. Представители сельского бизнеса считают, что для преодоления сельской бедности важна активность самих бедных, также достаточно часто распространено мнение о необходимости создавать рабочие места. Реже бизнесмены отмечают, что на сельскую бедность повлияет взаимодействие власти и бизнеса. Таким образом, эксперты видят решение проблемы сельской бедности как посредством реализации эффективной политики, направленной на преодоление бедности, так и через активность самих бедняков.

**Методы повышения эффективности социальной поддержки сельских бедных.** Многие категории бедных селян не в состоянии самостоятельно справиться с бедностью в силу разных причин: многодетность; когда в семье много иждивенцев и мало работников; инвалидность; болезнь и т.п. Решить проблему бедности таких людей можно посредством мер социальной защиты населения. Руководители молодежных общественных организаций в качестве методов повышения эффективности социальной поддержки бедной сельской молодежи, которые следует реализовывать на федеральном уровне, отмечают необходимость предоставления социальных гарантий, более стабильное финансирование в сфере образования молодежи, увеличение количества рабочих мест. На региональном уровне необходимо предоставление льгот на получение образования и улучшение материального положения молодежи, на местном – «увеличение количества рабочих мест, повышение заработных плат, более ускоренное получение квартир при рождении ребенка».

Для улучшения положения пенсионеров и ветеранов, по мнению большинства руководителей общественных организаций, занимающихся реше-





нием проблем пенсионеров и ветеранов, на федеральном уровне необходима эффективная ценовая политика, повышение трудовых и социальных пенсий. На региональном уровне по мнению экспертов – руководителей общественных организаций – необходима ценовая политика, соблюдение законов. Также было предложение «учесть опыт Новосибирской области по социальным доплатам детям войны». На местном уровне основными мерами эксперты считают выезд специалистов центральной районной больницы, улучшение жилищных условий пенсионеров, ветеранов.

По мнению руководителей женских общественных организаций, для улучшения положения бедных сельских женщин на федеральном уровне необходимо повышение размеров пособий, а также принятие законов, действие которых направлено на повышение уровня жизни многодетных семей. На региональном уровне и уровне местного самоуправления, по мнению руководителей общественных организаций, для сельских женщин необходимо создавать эффективные рабочие места с достойной оплатой труда.

**Методы решения проблемы сельской бедности силами самих бедных.** Анализ социологических данных показал следующее.

По мнению большинства представителей органов местного самоуправления, существенно улучшить материальное положение и преодолеть бедность сельские смогут, открыв свое дело (так думают больше половины экспертов). Помочь преодолеть бедность, по мнению представителей органов местного самоуправления, может также увеличение объемов работ в семейном хозяйстве (по мнению около половины экспертов). Нередко встречается мнение о необходимости поиска дополнительной работы (более четверти), смены работы, получения образования, повышения квалификации (более пятой части). Также эксперты – руководители и специалисты органов местного самоуправления – отмечают другие способы преодоления бедности сельских жителей: интенсификация труда, различные формы миграции (маятниковая, сезонная). Отмечались и другие меры преодоления бедности,

от самих сельских жителей не зависящие: сельские смогут преодолеть бедность при разумной экономической (ценовой и др.) политике Центра, при наличии рабочих мест смогут получать достойную зарплату. Отдельные эксперты в качестве элемента, который поможет преодолеть бедность, указывают мотивацию сельских жителей. Возможность преодоления сельской бедности руководители региональных органов власти видят в основном в расширении ЛПХ, создании КФХ.

**Стимулы повышения мотивации бедных сельских жителей, их заинтересованности в труде.** Одним из возможных вариантов решения проблемы бедности экономически активного сельского населения является повышение мотивации к труду сельских работников. Руководители региональных органов власти, по результатам глубинного интервью (2011 г.), отмечают, что для улучшения материального положения экономически активного бедного сельского населения сельским жителям нужно больше работать, активизировать возможности (свои и окружающих). Стимулы, по мнению экспертов, должны быть как положительные, так и отрицательные. Отмечена проблема большей выгоды в получении пособия по безработице, чем работы, что отрицательно влияет на мотивацию труда. Повысить мотивацию бедных сельских жителей, способных работать, по мнению руководителей региональных органов власти, можно улучшением условий труда, нормированием объемов работ, соответствующей оплатой труда, моральным стимулированием.

Представители органов местного самоуправления считают, что для повышения активности бедных сельских жителей необходимо увеличить оплату труда, предоставлять льготы на приобретение скота, кормов, оказывать работникам помощь в обучении в вузах детей, в улучшении жилищных условий. Реже выделяют выдачу или лишение денежных премий, повышение доступности кредитов (потребительских, на ведение ЛПХ), улучшение условий досуга и отдыха работников.

Повысить заинтересованность бедных сельских жителей в труде, по мнению руководителей предприятий, можно следующим образом: повышение оплаты труда, денежные премии, льготы

на приобретение скота, кормов, дров и др., помощь в обучении в вузах детей работников. Реже эксперты выделяют такие положительные стимулы, как помощь работникам в улучшении жилищных условий, повышение доступности кредитов на ведение личных подсобных и крестьянских (фермерских) хозяйств, улучшение условий отдыха и досуга работников (спортивные, культурные мероприятия). Отмечают также повышение доступности потребительских кредитов, увеличение закупочных цен на сельхозпродукцию.

Руководители общественных организаций, так же, как и остальные эксперты, отмечают, что для повышения мотивации бедняков необходимо повышение зарплаты. Более половины руководителей общественных организаций отмечают, что заинтересованность сельских жителей в труде повысит помощь в обучении в вузах детей работников, денежные премии, льготы на приобретение скота, кормов. Достаточно часто отмечают помощь в улучшении жилищных условий, условий отдыха и досуга работников, повышение доступности кредитов на ведение ЛПХ, КФХ. Реже руководители общественных организаций указывают, что заинтересованность бедных сельских жителей в труде повысит увеличение доступности потребительских кредитов.

В общем рейтинге положительных стимулов повышения мотивации бедных сельских жителей лидируют позиции: увеличение оплаты труда, льготы на приобретение скота, кормов и др., помощь в обучении в вузах детей работников предприятий. Средний уровень распространенности имеют такие меры, как помощь работникам в улучшении жилищных условий, денежные премии, повышение доступности кредитов (на развитие ЛПХ, КФХ, потребительских), улучшение условий отдыха и досуга работников (спортивные, культурные мероприятия).

В результате проведенного анализа на основе данных социологических исследований, нормативно-правовых документов Российской Федерации и Алтайского края выявлены основные перспективные направления и технологии политики преодоления бедности сельского населения региона аграрной специализации:



1. В сфере труда необходима ликвидация неэффективных, сохранение и создание эффективных рабочих мест на сельском рынке труда. Следует оказывать поддержку сельскому бизнесу, поскольку он, с одной стороны, эффективно участвует в решении проблем села, с другой – предоставляет сельским жителям рабочие места. Для поддержки сельхозпредприятий необходима, в частности, эффективная ценовая политика (сокращение диспаритета цен). Кроме того, важно поощрять развитие ЛПХ, поскольку это является возможностью обеспечения домохозяйств качественными продуктами питания, а также возможностью получения дополнительного заработка.

2. В сфере доходов важно повышение зарплат и социальных выплат селянам. Среди бедняков немалая доля тех, в структуре доходов которых существенную роль играют социальные трансферты. Необходимо учесть, что выплата социальных трансфертов беднякам, оказавшимся в сложной жизненной ситуации (болезнь, безработица и прочее), а также не имеющим возможности своим трудом преодолеть бедность (инвалидность, серьезные проблемы со здоровьем, преклонный возраст), является эффективной с точки зрения преодоления бедности помощью. Однако эта мера должна быть направлена в первую очередь на тех, кто в силу разных причин не имеет возможности работать. В противном случае данная мера будет формировать иждивенческие настроения. Для преодоления бедности работающих людей необходима индексация оплаты труда.

3. Что касается социальной поддержки, то селяне должны быть застрахованы от социальных рисков. Важно, чтобы бедным была доступна информация о льготах, услугах, на которые они имеют право. Необходимо ликвидировать проблемы, с которыми весьма часто сталкиваются сельские жители при обращении в органы социальной поддержки и из-за которых доверие к этим органам и органам власти в целом в отношении возможности получения помощи и защиты падает. Кроме того, затраты времени, средств на получение льготы, услуги не должны быть соизмеримо больше объема получаемой помощи.

4. В сфере здравоохранения важно предоставить селянам возможность получения необходимой медицинской помощи, учитывая при этом, что проблема может возникнуть и в связи с транспортной удаленностью медицинских учреждений, где может быть оказана помощь, и в связи с нехваткой у селян финансовых средств (как на лечение, медикаменты, обследование, так и на транспортные расходы).

5. В сфере образования необходимо повысить уровень доступности профессиональной подготовки селян. Важно создавать условия для получения селянами образования, с которым потенциальные работники будут востребованы работодателями сельской местности. Имеет значение также повышение политической и правовой грамотности населения села, что поможет в активном участии в политической жизни, защите нарушенных прав, открытии и развитии собственного бизнеса и т.п.

6. В сфере социально-бытового обслуживания необходимо создание и поддержание социальной инфраструктуры села (здравоохранение, культура, социальное и бытовое обслуживание, улучшение состояния инженерных сетей и др.).

7. Также необходима эффективная молодежная политика, а именно: содействие получению качественного образования, трудоустройству, получению жилья, развитию малого бизнеса, организация детского и молодежного досуга.

8. В социокультурной сфере необходима профилактика таких деструктивных явлений, как пьянство, алкоголизм, наркомания, небрежное отношение к имуществу предприятий, на которых трудятся селяне (воровство и порча имущества работодателя). Поощрение развития социальных сетей имеет важное значение, поскольку взаимовыручка, взаимоподдержка селян являются эффективным механизмом преодоления бедности.

Указанные направления и механизмы политики преодоления бедности направлены на помощь бедным, которые не в состоянии самостоятельно преодолеть проблему, и мотивирование трудоспособных бедняков самостоятельно решить сложившуюся ситуацию. Реализация данных мер сделает жизнь в

селе более привлекательной и поможет сократить бедность.

<sup>1</sup> Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект «Сельская бедность в России: современные тенденции, социальные механизмы формирования и преодоления», 2011-2013 гг., грант № 11-03-00667а). При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 8 мая 2010 г. № 300-рп.

<sup>2</sup> Утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г.

<sup>3</sup> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

<sup>4</sup> Закон Алтайского края от 31.12.2004 г. № 77-ЗС «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности».

<sup>5</sup> Закон Алтайского края от 15.10.2004 г. № 34-ЗС «О ежемесячном пособии на ребенка».

<sup>6</sup> Закон Алтайского края от 15.10.2004 г. № 34-ЗС «О ежемесячном пособии на ребенка».

<sup>7</sup> Постановление Администрации Алтайского края от 15.09.2010 г. № 404 «Об утверждении краевой целевой программы «Демографическое развитие Алтайского края» на 2010-2015 годы», Постановление Администрации Алтайского края от 11.07.2011 г. № 376 «Об утверждении положений о порядке предоставления мер социальной поддержки многодетным семьям».

<sup>8</sup> Постановление Администрации Алтайского края от 15.09.2010 г. № 404 «Об утверждении краевой целевой программы «Демографическое развитие Алтайского края» на 2010-2015 годы», Постановление Администрации Алтайского края от 11.07.2011 г. № 376 «Об утверждении положений о порядке предоставления мер социальной поддержки многодетным семьям».

<sup>9</sup> Закон Алтайского края от 31.08.2011 г. № 100-ЗС «О материнском (семейном) капитале в Алтайском крае».

<sup>10</sup> Постановление Администрации Алтайского края от 11.05.2010 г. № 200 «Об утверждении краевой целевой программы «Содействие занятости населения Алтайского края» на 2010-2012 годы».





Валентина Григорьевна Лякишева, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет»

Мария Александровна Шошина, студентка Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

**В статье представлены результаты мониторинга общественного мнения о составляющих имиджа политического лидера в муниципальном районе.**

## МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ ГЛАЗАМИ НАСЕЛЕНИЯ

Местное самоуправление в современной России является одной из основ конституционного строя. Охватывая своими институтами почти все стороны демократической организации местной жизни, муниципальное управление дает возможность рациональным способом децентрализовать многие функции государственной власти, перенести принятие решений по многим вопросам в территориальные сообщества, стимулируя тем самым активность граждан и обеспечивая их реальную сопричастность к таким решениям.

Муниципальная власть представляет собой систему властных отношений, в рамках которой реализуются полномочия местного самоуправления. Она действует от имени местного сообщества. Муниципальная власть должна заботиться о своём образе всегда, как в повседневной жизни, так и в ситуации выборов.

Важнейшим элементом власти является политический лидер. Персонализируя систему управления, он олицетворяет собой власть в глазах всего общества или групп граждан.

Как отметил В.В. Путин в своей программной статье, «Местное самоуправление – это школа ответственности граждан. В то же время

это – «профессионально-политическое училище», которое формирует ключевые компетенции политика: способность договариваться с разными социальными и профессиональными группами, понятно доносить свои идеи до людей, защищать права и интересы своих избирателей»<sup>1</sup>.

В связи с этим актуальным является изучение восприятия населением представителей власти.

Исследование данной темы было начато М.А. Шошиной в 2005 г. с изучения лидерских качеств главы Тюменцевского района Алтайского края.

Глава района является высшим должностным лицом муниципально-образовательного образования. В 2007 г. глава Тюменцевского района являлся главой администрации и избирался путем прямого голосования граждан. В муниципальных выборах приняли участие 4 кандидата.

Автором работы были изучены некоторые аспекты данной избирательной кампании.

На первом этапе исследования нами была разработана методика контент-анализа, с помощью которой были проанализированы 5 листовок и 18 публикаций в СМИ, выпущенные в период агитационной кампании за пост главы. Качества,

показанные в печатных материалах, описывались по степени их выраженности. Использовались следующие единицы контент-анализа, разработанные О.П. Кудиновым: внешность, биография, коммуникативные качества, лидерские качества, деловые качества, ценностно-нравственные ориентиры, программные намерения<sup>2</sup>.

На основе полученных результатов были выявлены ярко и слабо выраженные качества каждого из кандидатов. В результате анализа полученных качеств был сделан следующий вывод: самыми эффективными (результативными) составляющими имиджа политика на муниципальных выборах в сельской местности являются деловые качества (профессионализм, знания, опыт) и лидерские качества (независимость, самостоятельность, способность противостоять давлению обстоятельств).

На следующем этапе исследования была разработана анкета, основанная на методике психосемантического дифференциала, с ее помощью был проведен опрос. В нем приняли участие 315 респондентов, проживающих в Тюменцевском районе Алтайского края. При составлении проекта выборки учитывалось ген-



дерное и возрастное соотношение избирателей района.

В предложенной анкете необходимо было оценить основные составляющие имиджа политика с позиции «свой-чужой» по шкале от 1 до 5 (каждому числу на шкале значений соответствовала своя характеристика: 1 – абсолютно чужой; 2 – скорее чужой, чем свой; 3 – безразлично; 4 – скорее свой, чем чужой; 5 – абсолютно свой). На основе полученных данных была выстроена обобщенная модель «своего» кандидата для жителей Тюменцевского района.

«Свой» кандидат: уверенный в себе, влиятельный, честный, опытный, профессионал, способный противостоять давлению обстоятельств, а также имеющий признание со стороны известных организаций и личностей.

На основе полученных данных были разработаны рекомендации политическим лидерам: результат на выборах в сельские муниципальные органы власти повысится, если кандидат будет демонстрировать в агитационных материалах профессионализм, опыт, знания, независимость, самостоятельность, способность противостоять давлению обстоятельств и опираться на представления сельских жителей о «своем» кандидате как о человеке, который обладает следующими качествами: профессионализм, опыт, «уверенность в себе», честность, влиятельность, способность противостоять давлению обстоятельств, признание со стороны известных организаций и личностей.

В 2010 г. были внесены изменения в Устав Тюменцевского района, в соответствии с которыми глава района избирается из состава представительного органа и является его председателем. 4 марта 2012 г. выборы муниципальной власти в районе прошли по данной схеме.

Для изучения специфики восприятия населением депутатов и председателя представительного органа в марте 2012 г. была разработана анкета и проведен опрос среди жителей данного муниципального образова-

ния. В основу инструментария были положены качественные и социально-демографические характеристики лидера. В анкетировании приняли участие 275 жителей Тюменцевского района. Выборочная совокупность была сформирована с учетом половозрастных характеристик всего населения района.

Результаты опроса показали следующее.

На вопрос, знаете ли Вы о существовании представительного органа (районного Собрания депутатов) в Тюменцевском районе, большинство респондентов ответили положительно (рис. 1).

Среди основных направлений деятельности районного Собрания депутатов были выделены защита интересов населения; реализация программ развития района; принятие бюджета (рис. 2). 68% опрошенных жителей знают, что районным Собранием депутатов руководит глава Тюменцевского района, а 32% этого не знают (рис. 3).

По мнению респондентов, в рамках своей деятельности глава представляет район, защищает интересы населения (рис. 4).

Результаты анкетирования позволили выстроить «идеальные» образы главы района и депутата для жителей Тюменцевского района.

Большинство респондентов считают, что «идеальный» глава района – мужчина (98%) 46 лет с высшим (100%) юридическим (88%) образованием, обладающий следующими качествами: влиятельность (93%), способность противостоять давлению обстоятельств (90%), самостоятельность (73%), отзывчивость (96%), забота о слабых (83%), опыт (80%), признание известными организациями и личностями (55%).

«Идеальный» депутат, по мнению опрошенных, обладает следующими характеристиками: мужчина (63%) 37 лет с высшим (100%) экономическим (29%), юридическим (23%) образованием или является работником социальной сферы (27%), сельского хозяйства (17%). Среди качеств, соответствующих об-

разу депутата, были отмечены влиятельность (80%), способность противостоять давлению обстоятельств (73%), общительность (62%), забота о слабых (92%), отзывчивость (83%), опыт (74%), ораторское искусство (72%).

На основе полученных данных можно сделать следующие выводы.

Большинство опрошенных жителей знают о существовании представительного органа в Тюменцевском районе и о его руководителе.

Деятельность главы района и депутатского корпуса большинство респондентов связывают с защитой интересов населения. Треть опрошенных затруднились назвать основные направления деятельности членов представительного органа, что свидетельствует о недостаточной информированности по данному вопросу.

На посту главы района население видит человека, более старшего по возрасту, чем рядовой депутат. Юридическое образование, по мнению опрошенных, является приоритетным для председателя, а остальные члены районного Собрания депутатов могут быть представителями различных профессий.

Сравнив результаты мониторинга общественного мнения 2007 и 2012 гг., можно сделать следующие выводы.

Основными качествами «идеального» политического лидера в муниципальном районе являются опыт, влиятельность, способность противостоять давлению обстоятельств.

Для главы района (независимо от порядка избрания) отличительным качеством является признание известными организациями и личностями, а для депутата – коммуникативные качества (ораторское искусство и общительность).

По сравнению с 2007 г. в 2012 г. особое значение в образе политического лидера население придает таким качествам, как отзывчивость и забота о слабых.

Результаты данного исследования могут быть использованы кандидатами в депутаты представительного органа муниципального района в пе-



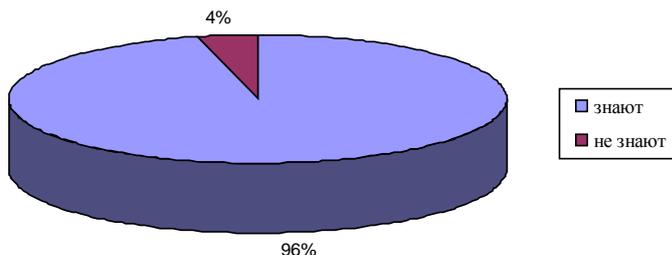


Рис. 1. Информированность населения о существовании представительного органа муниципального образования – Тюменцевского районного Собрания депутатов

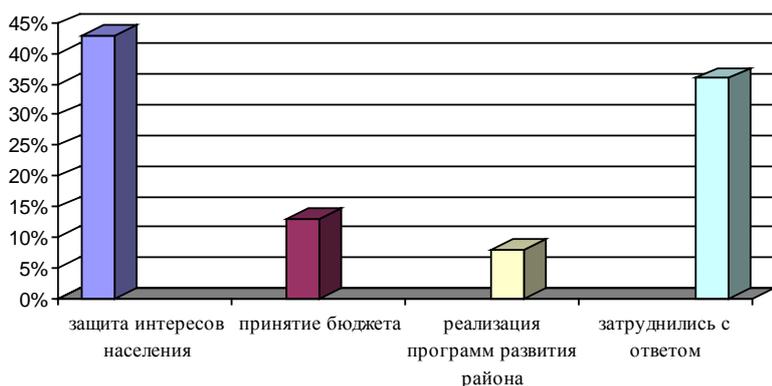


Рис. 2. Основные направления деятельности районного Собрания депутатов, по мнению опрошенных

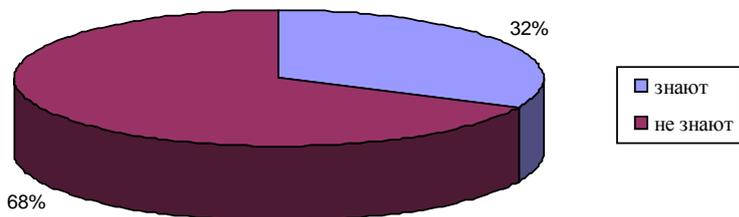


Рис. 3. Информированность респондентов о том, что районным Собранием депутатов руководит глава Тюменцевского района

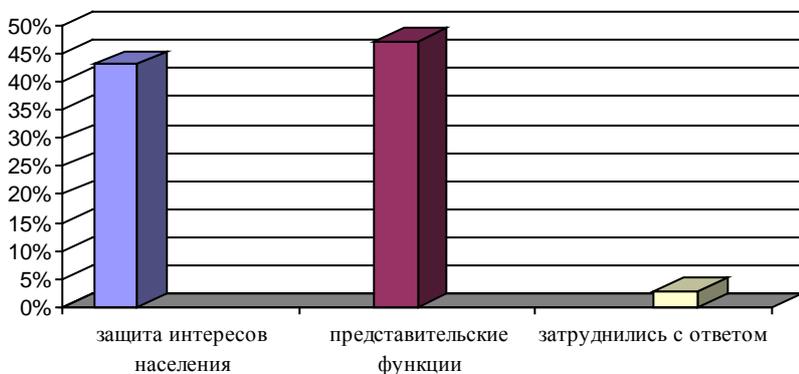


Рис. 4. Основные направления деятельности главы района, по мнению респондентов

риод предвыборных кампаний, а также уже действующим депутатским корпусом.

Также анализ общественного мнения может быть учтен при формировании кадрового резерва органов местного самоуправления. Как отметил Президент РФ Д.А. Медведев в рамках визита 13 мая 2011 г. в Кострому, «Человек, какую должность он бы ни занимал – будь-то сельский староста, президент страны, должен думать о том, кому он передаст свои полномочия, есть ли достойные люди вокруг, и какой курс они впоследствии будут проводить»<sup>3</sup>.

В дальнейшем нами планируется изучение общественного мнения о качественных и социально-демографических характеристиках политического лидера в городском округе (на примере г. Барнаула); проведение сравнительного анализа мнений не только жителей муниципальных образований, но и представителей различных слоев местных сообществ.

На современном этапе важным является усиление механизма «обратной связи» между властью и населением. Как отмечается в статье «Демократия и качество государства», «нам важно создать политическую систему, при которой людям можно и необходимо говорить правду. Тот, кто предлагает решения и программы, несет ответственность за их реализацию. Те, кто выбирают «принимающих решения», понимают, кого и что они выбирают. Это принесет доверие, конструктивный диалог и взаимное уважение между обществом и властью»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Путин В.В. Демократия и качество жизни [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>.

<sup>2</sup> Кудинов О.П. Большая книга выборов: как проводятся выборы в России. М., 2003. С. 356.

<sup>3</sup> РИА Новости [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/politics/20110513/374113824.html>.

<sup>4</sup> Путин В.В. Демократия и качество жизни [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>.





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

*В статье предпринята попытка проанализировать существующую систему оценки органов местного самоуправления. Подчеркивается, что анализ эффективности деятельности муниципалитетов должен позволить выявить сферы, требующие приоритетного влияния региональных и местных властей, улучшить результативность деятельности органов местного самоуправления. Особое внимание автор исследования уделяет недостаткам, внешним эффектам и парадоксам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления; даются рекомендации для совершенствования системы управления.*

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ: АНАЛИЗ ПРОБЛЕМЫ

Сегодня проблема оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления состоит в том, что результаты деятельности часто с трудом поддаются анализу вследствие многосторонности их деятельности. Сложно оценить работу, когда между действием и результатом существует значительный временной отрезок. Трудно подобрать критерии эффективности работы, когда она является результатом совместной деятельности. Часто результаты деятельности измерить невозможно в принципе, когда речь идет о достижении абстрактных целей: к примеру, качество, жизнеспособность, безопасность, интеграция и т.д.

В целом на континууме «измеряемый-неизмеряемый» сложно выделить целый ряд результатов.

Автор исследования в более ранних публикациях затрагивал многообразные проблемы совершенствования государственной и муниципальной службы. Основной составляющей в процессе анализа была проблема эффективности в её многообразии. В данной статье особое внимание уделяется проблемам оценки эффективности, её внешним эффектам и парадоксам. Практический опыт работы со слушателями Президентской программы управленческих кадров, программы МВА, с обучающимися академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации позволяет автору сделать ряд теоретических вы-

водов и практических рекомендаций по рассматриваемой проблеме<sup>1</sup>.

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан, уровнем публичной власти и элементом рыночной экономической системы. **Модернизация системы муниципального управления неразрывно связана с определением оптимальных параметров, способствующих формированию государственного управления как открытой, динамичной социальной системы. Разработка сбалансированной системы показателей эффективности деятельности органов муниципальной власти становится необходимой, однако при этом возникает множество противоречий и проблем.**

Для формирования эффективной модели муниципального управления необходим комплексный анализ соотношения между политической системой, государственной властью, институтами гражданского общества, социально-экономическими стандартами и социокультурными нормами. Важнейшим показателем эффективности деятельности органов местного самоуправления выступает общественное мнение как фактор обратной связи, придающий управлению на местах системные признаки: устойчивость, автономность (самодостаточность), целеори-

ентированность, высокую интегративную способность.

Общую оценку институциональной эффективности муниципального управления можно определить с помощью качественных методов посредством изучения субъективных мнений, психологической удовлетворенности людей условиями жизни, а показатели эффективности управления по различным направлениям деятельности измерить количественными методами.

В качестве основной стратегии совершенствования деятельности органов государственного управления и местного самоуправления в настоящее время внедряется стратегия управления по результатам, предусматривающая их оценку на основе показателей эффективности, нормативно определенных в Указах Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Во исполнение Указов Правительством РФ разработаны и утверждены методики оценки эффективности (Постановление правительства РФ от 15.04.2009 г. № 22 и распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 г. № 1313-р)<sup>2</sup>.

Оценка эффективности органов местного самоуправления получила свое широкое распространение в России в





2009 г. За последние годы накопилось немало вопросов и предложений по изменению сложившейся системы. В 90-е гг. XX в. в странах Западной Европы основной тенденцией развития органов местного самоуправления являлось введение различных методик измерения эффективности. Это было обусловлено действием новой модели управления, в основу которой был положен анализ социальных эффектов от проводимой политики, что позволило бы прогнозировать с высокой долей вероятности последствия действий муниципальных органов власти. Однако постепенно европейские страны стали сворачивать такую систему оценки, так как работа требовала огромных затрат, а практические результаты оценочной деятельности были незначительны<sup>3</sup>.

Проблеме оценки эффективности местного самоуправления посвящается множество исследований, при этом можно выделить разные теоретико-методологические подходы к определению сущности эффективности, в том числе к критериям оценки.

В самом общем виде эффективность понимается как возможность достижения результата и отношения значимости этого результата к количеству усилий, потраченных на его достижение. В теории организации и административном управлении эффективность определяется как отношение чистых положительных результатов и допустимых затрат. В исследованиях по экономике и менеджменту выделяются два подхода к оценке эффективности: технической и экономической. В показателях технической эффективности находит отражение характер оцениваемой деятельности, она свидетельствует о том, что «делаются правильные вещи». Экономическая эффективность показывает, насколько правильно «делаются эти вещи».

Таким образом, техническая эффективность оценивается путем изучения общественного мнения, которое показывает, насколько удовлетворены муниципальными услугами обслуживаемые слои населения и население в целом. Кроме того, необходимо путем опросов оценивать побочные негативные для общества последствия, т.е. не возникают ли в связи с деятельностью муниципальных служб новые запросы или проблемы.

Вместе с количественными показателями технической производительности необходимо учитывать качественные показатели, показывающие качество

услуг: например, число допущенных ошибок. Необходимо использовать контроль качества, гарантирующий, что каждая единица продукции соответствует существующим стандартам и нормам. Для контроля качества иногда требуется дополнительная информация, которую можно получать путем выборочных проверок. Одновременное использование показателей количественной и качественной оценки позволяет проанализировать, не происходит ли рост эффективности за счет снижения качества работы. Важная качественная характеристика технической эффективности многих услуг – оперативность, отражающая время реагирования на срочный вызов или запрос, соответствие установленному графику или срокам выполнения работы по удовлетворению запроса.

Помимо различных количественных и качественных критериев, техническая эффективность часто зависит от конечного результата деятельности по оказанию услуг. Рассчитать экономическую эффективность с достаточной точностью часто гораздо сложнее и дороже, чем техническую, из-за трудностей оценки затрат. Различие в уровне показателей экономической эффективности многих служб может быть вызвано не хорошей или плохой работой, а разной по сложности рабочей нагрузкой.

В рамках исследования эффективности государственного управления сегодня выделяются несколько теоретико-методологических подходов: основанный на концепции лидерства; развивающий теорию веберовской рациональной бюрократии; подход к эффективности деятельности, связанный с теорией жизненных циклов; концепция профессионализма; экономический подход; экологический подход; подход, основанный на концепции управления качеством.

В целом выделяют экономическую и социальную эффективность. При анализе эффективности муниципального управления особое значение играет социальный эффект. Он должен быть устойчивым, воспроизводимым, прогрессирующим, содержать в себе источник для последующего общественного развития. Существуют следующие виды социальной эффективности: общая социальная эффективность, специальная социальная эффективность, конкретная социальная эффективность.

**Эффективность деятельности органов государственной власти опре-**

**деляется социально-политическими результатами деятельности органов власти. Необходимы оценочные технологии и процедуры, которые были бы устойчивыми, объективными и позволяли бы своевременно корректировать деятельность органов государственной власти.**

Оценка результатов деятельности на основе сбалансированной системы показателей стала мощным инструментом коллективного анализа в процессе реализации стратегических целей. Такая оценка имеет множество преимуществ: процессы планирования, контроля и доведения до служащих целей и этапов реализации более прозрачны, что позволяет проводить ретроспективный анализ; повышаются возможности идентификации и концентрации усилий на отношениях с потребителями услуг и клиентами благодаря наличию показателей удовлетворенности потребителей; создаются дополнительные возможности достижения эффективности внутренних административных процессов и профессионального развития государственных служащих. Сбалансированная система показателей позволяет увидеть отчетливо выраженную причинно-следственную стратегическую связь между ключевыми аспектами деятельности органов власти.

Система показателей эффективности и результативности деятельности органов власти должна включать в себя следующие группы: показатели непосредственного результата с перечнем определенных результатов (показателями результата может выступить число стандартизированных услуг, отклонение от заданных стандартов, число получателей стандартизированных услуг); показатели конечного эффекта, характеризующие изменения в объекте управления, связанные с достижением целей деятельности органа власти и выступающие показателем удовлетворенности потребителя от оказанной услуги или от деятельности исполнителя органа; показатели непосредственных процессов как доля операций и процедур, соответствующих стандартов или требований, предъявляемых к работе. В качестве показателей непосредственных процессов выступают доля подготовленных документов, выполненных в срок и без нарушений, и доля операций, проведенных в соответствии с регламентом.

Когда показатели эффективности деятельности органов государственного и



муниципального управления определены и нормативно закреплены, они становятся основой для оценки деятельности первых руководителей. Остается проблема оценки эффективности и качества работы государственных и муниципальных служащих органа управления, так как большинство из них опосредованно влияют на уровень достижения определенного показателя эффективности работы всей организации. Недифференцированная оценка на основе общих результатов создаёт условия для субъективного подхода, что отрицательно повлияет на демократический характер организационной культуры и станет основной причиной конфликтных ситуаций в профессиональной деятельности. В результате будет снижаться потенциал органа муниципального управления, нарастать внутренние противоречия и морально-психологическая напряженность.

В целом всё это приведет к снижению социальной и государственной эффективности деятельности органов местного самоуправления. **До сих пор отсутствуют методы, четкие критерии, показатели и процедуры оценки эффективности. И на практике, в настоящее время, господствует узкое понимание оценки эффективности и результативности. В кадровых отделах отсутствуют аналитические подразделения, занимающиеся анализом и оценкой эффективности.**

Выбирая критерии оценки результата эффективности деятельности муниципальных служб, необходимо определить конечные, с точки зрения службы, единицы. Выделяемые единицы должны отвечать следующим требованиям: простой и достоверный учет; однородность; незначительное изменение во времени; отражение качественных характеристик и отражение основных работ. При оценке показателей производительности различных служб и подразделений критерии деятельности и единицы получаемого результата должны быть достаточно детализированы, чтобы можно было сравнивать однородные классы услуг. При этом расширение объема муниципальных услуг за счет снижения качества не может рассматриваться как повышение производительности, и наоборот, сокращение объема оказываемых услуг, с целью повышения качества при тех же затратах, не обязательно должно рассматриваться как падение производительности.

Для оценки многих муниципальных услуг можно применять нормы труда. Они полезны только тогда, когда производится стандартная продукция или получаются стандартные измеримые результаты: к примеру, для разработки прогнозов и планов; для текущего контроля состояния исследуемого объекта; для контроля и диагностики причин отклонений в результатах работы. При этом нормы служат расчетной базой для планирования и организации работ, являются основой учета и контроля за использованием ограниченных ресурсов.

Система производственных норм не имеет универсального характера. В различных организациях, службах, предприятиях имеются свои особенности в номенклатуре применяемых норм, в методах их определения. Обоснованность норм и нормативов зависит во многом от методов их разработки. Нормативы нужно периодически пересматривать, проверяя, соответствуют ли они новым процедурам, оборудованию, составу и численности рабочих коллективов, методам обучения, стандартам качества, требованиям безопасности и другим меняющимся характеристикам. Поскольку в постоянно меняющейся рабочей обстановке технические нормы быстро устаревают, разрабатывать их для каждой функции, которую выполняет организация, не рационально.

Введение новых стандартов качества, безопасности, новой отчетности изменяет сложность работы персонала. Это необходимо учитывать при расчете показателей эффективности. Стремясь повысить эффективность производства, руководство вводит такие новые стандарты и отчеты, выполнение которых занимает много времени, и при этом положительный эффект от их внедрения снижается.

Сегодня показатели экономической эффективности муниципальных служб измеряются как соотношение ресурсов, затраченных на деятельность государственных служб, к объему оказанных услуг. Наиболее объективным было бы измерение экономической эффективности или отношения затрат к результатам или результатов к затратам. Однако всегда следует анализировать, насколько эффективность возросла за счет понесенных затрат, а насколько – за счет других факторов.

В Алтайском крае действует постановление Администрации края о методи-

ке оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Используются индикаторы экономического потенциала (индексы промышленного производства и производства продукции сельского хозяйства, уровень безработицы, объемы инвестиций и т.д.), оценка состояния местных бюджетов (темпы роста налоговых и неналоговых доходов и т.д.), инфраструктурный потенциал (индекс физического объема оборота розничной торговли, оборота общественного питания и т.д.). При оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления учитывается демографический потенциал территорий, уровень жизни населения, рассчитываемый на основе коэффициента естественного прироста (убыли), миграционного прироста, темпов роста среднемесячных доходов на душу населения, динамики уровня преступности. В сфере муниципального управления принимается во внимание доля действующих муниципальных целевых программ от числа утвержденных. Введены дисквалификационные критерии, которые связаны с соблюдением требований Бюджетного кодекса РФ и условиями качества управления бюджетом (превышение предельных значений дефицита местного бюджета и объема муниципального долга и расходов на его обслуживание, установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления, наличие просроченной кредиторской задолженности по оплате труда, коммунальным услугам).

В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р приняты следующие нормативные правовые акты Алтайского края, регламентирующие работу по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления:

– постановление Администрации края от 16 апреля 2009 г. № 164 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» в Алтайском





крае» (в редакции от 30 марта, 28 апреля 2010 г., 5 апреля 2011 г.);

– постановление Администрации края от 12 апреля 2011 г. № 180 «Об утверждении Порядка выделения грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»;

– постановление Администрации края от 11 июня 2009 г. № 251 «О создании экспертной группы по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления Алтайского края» (в редакции от 5 мая 2010 г., 15 апреля 2011 г.);

– распоряжение Администрации края от 22.09.2011 г. № 402-р<sup>4</sup>.

Типовая форма отчета главы муниципалитета представляет собой динамику показателей и комплекс мероприятий по их достижению и включает в себя следующие разделы: «Экономическое развитие» (который, в свою очередь, разбивается на три подраздела: «Дорожное хозяйство и транспорт», «Развитие малого и среднего предпринимательства», «Улучшение инвестиционной привлекательности»); «Доходы населения»; «Здоровье»; «Дошкольное и дополнительное образование»; «Образование (общее)»; «Физическая культура и спорт»; «Жилищно-коммунальное хозяйство»; «Доступность и качество жилья»; «Организация муниципального управления».

**В целях повышения эффективности системы оценки деятельности органов местного самоуправления необходимо формировать систему мониторинга; включение показателей эффективности деятельности муниципальных образований в долгосрочные целевые программы; по каждому направлению органам местного самоуправления следует разработать комплекс мероприятий по улучшению результативности деятельности.**

Сегодня необходим переход от формирования показателей эффективности к определению четких индикаторов эффективности – к анализу сравнительной и потребительской эффективности, к оценке внешних эффектов. Это сложная работа, которая прежде всего касается оценки стандарта качества муниципальных социальных услуг и их измерения. Каждая из этих услуг должна быть пре-

дельно конкретизирована и стандартизирована. Важно определиться, на каком уровне управления проводить стандартизацию: на федеральном или региональном. Стандартизация на федеральном уровне позволит обеспечить равенство жизненных условий для всех жителей страны, но не будет учитывать различие в социально-экономическом положении регионов.

Оценка результата является наиболее сложным делом в анализе производительности и эффективности – провести ее в государственном секторе органов муниципальных служб гораздо труднее, чем в частном. Поскольку многие муниципальные службы не производят товары, результат их деятельности бывает сложно выявить и количественно определить. Трудность заключается в том, что оценка результатов деятельности муниципальных служб должна содержать показатель качественного воздействия на население, пользующегося услугами.

Сегодня наиболее распространенным способом оценки эффективности деятельности муниципальных служб является сопоставление данных по объему полученной продукции к численности работающих и затратам. По отдельным работам могут дополнительно предоставляться данные по качественным характеристикам услуг. Этих показателей обычно вполне достаточно для руководителей нижнего звена, где численность штата и бюджет в целом остаются стабильными на протяжении года. Однако для высшего руководства, выборных должностных лиц и общества такой набор данных не позволяет должным образом оценить огромный объем информации и проследить за тенденциями производительности и эффективности. Государственная и социальная эффективность стратегии управления по результатам зависит от уровня ее методологической обоснованности, предусматривающей ряд требований.

**Показатели должны отражать легитимно определенные стратегические цели государственного и социального развития, иметь системный характер и показывать результаты реализации всех полномочий, которые нормативно предписаны органу муниципального управления. Работа органов государственного и муниципального управления по достижению результатов должна быть обеспечена необходимыми ресурсами.**

**Оценка эффективности использования ресурсов должна проводиться**

**на основе сравнения с научно-обоснованными нормативными значениями. При этом должны учитываться стратегические целевые установки и законодательно закрепленные принципы конкретной деятельности.** Если одно или несколько методологических требований не будут выполняться, велика вероятность изменения целевых ориентиров руководителей органов муниципального управления с социально и государственно-значимых на индивидуально-прагматические. В результате показатели станут доминировать над стратегическими целями социального и государственного развития.

В целом показатели эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления должны модернизироваться ежегодно с учетом стратегических целей, представляемых Президентом страны в своем послании, а также вступивших в силу конституционных и федеральных законов.

Показатели производительности вычисляются обычно как соотношение полученного результата с затратами труда, капитала или энергии или как соотношение полученного результата с совокупностью всех затраченных ресурсов: труда, капитала и потребляемых услуг. Последний подход, известный как концепция многофакторной производительности, считается более правильным, но наибольшую популярность получило использование показателей трудозатрат: трудозатраты составляют около 70% всех расходов государственных и муниципальных организаций; получить достоверные данные для расчета многофакторной производительности обычно затруднительно.

Сегодня особую роль при анализе деятельности местных органов самоуправления играет мониторинг как независимая аудиторская оценка, которая должна играть информационную роль и обеспечивать распространение данных среди заинтересованных получателей. Он позволяет сгладить асимметрию информации и сократить возможности чиновников по получению административной ренты. При этом осуществляется постоянное отслеживание, контроль и регулирование социально-экономических и организационно-правовых условий повышения эффективности муниципальной службы, характеризующихся показателями функционирования и результатами развития соответствующих сфер муниципального управления.



В рамках мониторинга муниципальной службы необходим контроль за состоянием организационных структур; состоянием квалификационной структуры кадров; содержанием деятельности муниципальных служащих; уровнем управления определенной сферы (отрасли) муниципальной деятельности; применяемыми нормами труда, нормативами численности и нормами обслуживания; другими показателями субъекта муниципального управления. Внешний эффект оказываемых услуг на население можно выявить и оценить. Представление об удовлетворенности людей работой муниципальных служб дает регистрация поступающих жалоб. Исследование их структуры показывает наиболее острые проблемы, на которые следует обратить внимание. Активно используются методы опросов и фокус-групп.

Достоверная информация имеет важное значение, так как мониторинг реально способствует росту производительности. При построении системы мониторинга важно избежать сбора и обработки ненужных данных, так как расходы на сбор информации составляют основную массу затрат на мониторинг. Собранные данные представляются в такой форме, чтобы из них можно было легко извлечь необходимую информацию. Важно периодически проводить структурный анализ сравнимых показателей разных районов, служб, что позволит делать предварительные выводы об относительной эффективности.

Необходима четкая разработка федеральных и региональных нормативов финансового и прочего ресурсного обеспечения конкретных стандартов и процедур качества муниципальных услуг. Решению многочисленных проблем будет способствовать и увеличение размера нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты. Эффективным местное самоуправление может стать лишь тогда, когда будет разрешен вопрос финансовой обеспеченности муниципалитетов.

**В целом оценка эффективности стимулирует развитие производства, внедрение инноваций и адекватную отчетность. Однако наравне с положительными эффектами есть и негативные последствия.** К ним можно отнести следующее:

- измерение и вознаграждение результатов работы может быть стимулом к стратегическому поведению, что можно иногда назвать «игрой в цифры», т.е. когда эффективность существует только на бумаге;

- при оценке эффективности наблюдается препятствие инновациям и проявлению амбиций. Есть формы организации работы по принципу «Снятие сливок», когда изначально манипулируют количеством и качеством ресурсов, при этом прикладывается меньше усилий для достижения результатов. Все это заставляет отказываться от реализации амбициозных планов с элементом риска;

- оценка эффективности является важнейшим инструментом объективной публичной отчетности. Однако при этом могут скрываться истинные результаты работы, так как чем выше степень агрегирования информации, тем дальше она от первичного процесса, который она измеряет. Вследствие этого возникает опасность потери связи самой деятельности и количественных показателей. На поверхности агрегированных показателей повышается риск их неверной интерпретации;

- часто оценка эффективности снижает профессионализм, если внимание концентрируется на узких критериях деятельности, что подавляет профессионализм;

- изначально оценка эффективности должна вознаграждать высокую производительность и «наказывать» за плохую работу. Благодаря высокой эффективности могут быть поставлены более сложные задачи, в то время как непрозрачная деятельность «вознаграждается» теми же ресурсами и задачами. Создается впечатление, что высокая эффективность наказывается, и это может вызвать неадекватное поведение.

**В целом оценка эффективности органов местного самоуправления имеет положительные стороны, но нередко вызывает побочные эффекты. Целесообразность использования оценки эффективности всегда будет зависеть от контекста.**

На этапе внедрения системы оценки эффективности чаще всего проявляются ее положительные черты, но постепенно их вытесняют побочные эффекты, порождаемые самой системой. Это проявляется в парадоксах оценки эффективности.

1. Высокая эффективность наказуема: чем сильнее оценка эффективности как управленческий механизм, тем сильнее она превращается в форму отчетности. Бывают ситуации, когда за плохую работу щадят, и наоборот.

2. Эффективность снижается при сильном стремлении к управлению. Чем больше функций с помощью оценки эффективности хотят обеспечить (обуче-

ние, аттестация, прозрачность, санкции, сравнение результатов), тем сильнее снижается эффективность этой оценки. Возникает риск ритуализации оценки в иерархической структуре, руководство перестает понимать суть базовых процессов.

3. Оценка эффективности действует, если есть возможность маневрирования и выравнивания последствий, вызванных ею.

4. Оценка эффективности должна не только учитывать конечный продукт, но и ориентироваться на процесс, учитывать мотивацию к достижению конечных результатов.

**В целом анализ проблемы позволяет сделать вывод о том, что в центре внимания любой деятельности органов местного самоуправления должен оставаться гражданин с его интересами, потребностями и возможностями. При этом в процессе адаптации муниципального самоуправления к изменениям всегда есть риск неудач, поэтому важным становится знание особенностей, законов, принципов деятельности государственной и муниципальной службы, что поможет глубже понимать процессы в обществе и формировать адекватные модели принятия решений<sup>5</sup>.**

<sup>1</sup> Коврижных И.В. Адаптация государственной службы к организационным изменениям: концептуальный подход // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2008. № 2. С. 45-46.

<sup>2</sup> Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: [Указ Президента РФ № 607 от 28.04.2008 г. по состоянию на 25.09.2010 г.]. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. ст. 2003 г.

<sup>3</sup> Зайцев А.В. О некоторых вопросах оценки эффективности органов местного самоуправления (на примере Архангельской области) // Муниципальная служба. 2011. № 1. С. 40-43.

<sup>4</sup> Главное управление экономики и инвестиций Алтайского края: Мониторинг социально-экономического развития муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: <http://www.econom22.ru/municipal/monitoring/>.

<sup>5</sup> Коврижных И.В. Мотивация труда государственного служащего и социально-экономическая эффективность: теоретический анализ проблемы // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2011. № 7. С. 43-47.





*Наталья Григорьевна Ломова, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат психологических наук*

*Оценка работы персонала была и остается одним из важнейших направлений кадрового менеджмента. Она призвана способствовать выявлению путей повышения отдачи от людей, работающих в организации. Если организация устанавливает определенные требования к сотрудникам, выполняющим те или иные виды работ, но в последующем не уделяет должного внимания тому, насколько их труд отвечает этим требованиям, то в этом случае нельзя говорить об эффективной работе организации или о ее улучшении. Призывы о необходимости повышения эффективности труда государственных служащих теряют всякий смысл, если руководители не располагают действенными инструментами для оценки результатов их труда.*

## АТТЕСТАЦИЯ: ФОРМАЛЬНАЯ ПРОЦЕДУРА, ПРЕДУСМОТРЕННАЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ, ИЛИ ОБЪЕКТИВНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ

Согласно Указу Президента РФ от 10.03.2009 г. № 261 «О федеральной целевой программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 гг.)» одним из основных направлений реформирования государственной службы провозглашена разработка эффективных механизмов осуществления кадровой политики в сфере государственной службы в целях оптимизации состава государственных служащих. Большинство из этих механизмов известно давно и регламентировано законодательством.

К одной из кадровых технологий, которая **способствует совершенствованию деятельности органа власти по подбору, повышению квалификации и расстановке государственных служащих, определению уровня их профессиональной подготовки и повышению эффективности их деятельности, относится аттестация государственно-го служащего.**

По сложившейся практике, аттестация представляет собой проверку квалификации и служебной состоятельности гражданского служащего. Ее цель – определить соответствие гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы. В ходе аттестации оцениваются

знания гражданского служащего, его профессиональная состоятельность, навыки, опыт работы, качество работы, эффективность служебной деятельности и т.п. В результате проведенной аттестации можно сделать выводы о соответствии или несоответствии гражданского служащего занимаемой должности.

Наряду с определением соответствия гражданских служащих занимаемым должностям решаются и ряд других задач: в частности, выявление перспективы использования потенциальных способностей работника, стимулирования роста его профессиональной компетенции; определение степени необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки служащего; обеспечение возможности долгосрочного планирования передвижения кадров, а также своевременного освобождения работника от должности или перевода на менее квалифицированную работу.

Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Ранее этого срока внеочередная аттестация гра-

жданского служащего может проводиться еще в двух случаях: первый – по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего; второй – после принятия в установленном порядке решения либо о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, либо об изменении условий оплаты труда гражданских служащих.

Аттестации подлежат все гражданские служащие независимо от занимаемых должностей. Исключение сделано лишь для замещающих должности гражданской службы категорий «Руководители» и «Помощники (советники)», если с ними заключен срочный служебный контракт.

Очередную аттестацию не проходят гражданские служащие, находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация этих сотрудников может быть проведена не ранее чем через один год после окончания соответствующего отпуска.

Многие руководители относятся к аттестации как к досадной, уста-



новленной законом необходимости. В то же время сами государственные служащие, отмечая формализм при ее проведении, считают проведение аттестации необходимым. С одной стороны, при проведении аттестации соблюдаются все предусмотренные утвержденным Указом Президента 2005 г. Положением о проведении аттестации этапы, а с другой – редко когда результаты аттестации доводят до логического конца.

Для проведения аттестации в организации используют различные формы и методы её проведения, иногда возможно и их сочетание. В настоящее время разработано большое количество отраслевых, межотраслевых, региональных и ведомственных методических материалов по организации и проведению оценки качества работы различных категорий специалистов, служащих и рабочих.

Традиционно аттестация проводится в форме собеседования. Аттестационное собеседование позволяет провести оценку уровня профессиональных знаний сотрудника. В частности, могут оцениваться соответствие требований к должности; достижение поставленных перед сотрудником целей; определение ресурсов развития в рамках должности.

Продолжительность собеседования, как правило, составляет от 30 минут до одного часа, в зависимости от принятой в организации процедуры.

Для проведения аттестационного собеседования выполняются следующие действия: непосредственный руководитель готовит отзыв на аттестуемого; работник готовит отчет о своей деятельности, руководитель (или член аттестационной комиссии) изучает отзыв и отчет работника и оценивает результаты его работы, указывает, с чем согласен, на что нужно обратить внимание.

Всем членам комиссии заранее раздается аттестационный материал, чтобы они смогли наметить круг вопросов, которые необходимо задать аттестуемому.

Во время собеседования, помимо анализа отчета и отзыва, работник в устной форме рассказывает о своей трудовой деятельности. Обсуждаются возможности и ресурсы работника по отношению к существующей или новой должности, видение его профессионального развития. В ходе обсуждения происходит расстановка приоритетов, обсуждение возможностей и целесообразности повышения квалификации.

**Аттестация может проводиться в форме аттестационного экзамена**, когда согласно билетам аттестуемый отвечает на поставленные вопросы. Дополнительно могут задаваться вопросы аттестуемому на предмет знания и выполнения им требований должностной инструкции. Экзамен применяется обычно в сочетании с собеседованием.

Нужно отметить, что аттестационный экзамен, когда аттестуемым задаются вопросы, касающиеся профессиональной деятельности, является простым, экономичным методом оценки аттестуемого и наиболее часто используемым. Однако данный метод не всегда может давать верные представления о знаниях и профессиональной компетенции аттестуемого. Конечно, это будет зависеть от специфики организации, учреждения.

В современных условиях получили распространение **тестовые испытания**, которые применяются чаще всего при проведении квалификационного экзамена, но могут применяться и при аттестации.

Тестирование как способ проверки профессиональных знаний и навыков работника в некоторых случаях бывает весьма эффективным. Использование данного метода обеспечивает равный и объективный подход к оценке каждого работника конкретной профессиональной группы.

Использование тестирования предполагает проведение более тщательной организационной подготовки к проведению аттестации, которая включает в себя подготовку перечня вопросов для аттестацион-

ных тестов и утверждение тестов. Устанавливается и количество (процент) правильных ответов, определяющих успешное прохождение аттестации.

Вопросы, включаемые в тесты, должны соответствовать профессии (специальности) и квалификации работника, проходящего аттестацию. Тестирование может сочетаться с собеседованием.

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

Оценка степени выраженности профессионально значимых личностных качеств, способствующих успешному выполнению должностных обязанностей, – достаточно проблемный вопрос. Опасность субъективизма в этой части аттестации особенно велика. Тем более интересны вполне продуктивные подходы к их определению с учетом специализации должностей. Что касается методов оценки профессионально значимых личностных качеств в ходе аттестации, в практике управления персоналом государственной службы есть опыт применения экспертной, балльной оценки, ранжирования. Оценка в любых ее организационно закреплённых формах является важнейшим инструментом профессионализации персонала. Основными направлениями ее совершенствования должны, по-видимому, стать конкретизация критериев с учетом степени сложности и специфики предмета труда государственных служащих, тщательный подбор экспертов и их подготовка, выбор методов, позво-





ляющих учесть и адекватно отразить особенности объекта оценки.

Практика проведения аттестаций свидетельствуют об упрощенном подходе к оценке степени соответствия служащих требованиям замещаемых должностей. Случаи, когда аттестационная комиссия принимает решение о несоответствии служащего замещаемой должности, единичны. Контроль выполнения рекомендаций комиссии, аттестовавшей служащего, с указаниями на недостатки в его служебной деятельности, непоследователен и бессистемен. Попытки кадровых служб государственных органов внести некоторое разнообразие в методику подготовки и проведения аттестации (балльные шкалы оценки степени выраженности профессионально значимых качеств, тесты) делают ее еще более громоздкой и затратной, не повышая эффективности.

Особо **следует обратить внимание на подготовку отзыва.** В первую очередь нужно определить, по каким параметрам и какие качества работника будут оцениваться. Например, при оценке профессиональной компетентности следует принимать во внимание эффективность профессиональной деятельности, профессиональные способности, профессиональное мышление, способность работать в экстремальной ситуации, способность противостоять неблагоприятным профессиональным факторам и др. Оценке должна подлежать и социальная коммуникативность, когда первостепенное значение имеет профессиональное общение, формы профессионального сотрудничества, конфликтоустойчивость и т.д. При аттестации подлежат оценке такие личностные характеристики, как профессиональные мотивы, притязания, ожидания, удовлетворенность трудом.

В помощь руководителю подразделения при составлении отзыва на аттестуемого можно предложить примерный перечень показателей для оценки квалификации служащего. Например, это показатели, харак-

теризующие квалификацию. К ним можно отнести образование; стаж работы по специальности; знание нормативных актов, регламентирующих установленную сферу профессиональной служебной деятельности; знание отечественного опыта по профилю профессиональной служебной деятельности; умение оперативно принимать решения по достижению поставленных целей; качество выполняемой работы; способность адаптироваться к новой ситуации и принимать новые подходы к решению возникающих проблем; своевременность выполнения должностных обязанностей; ответственность за результаты служебной деятельности; умение работать с документами; умение организовывать, координировать и регулировать, а также контролировать и анализировать работу подчиненных; способность в короткие сроки осваивать технические средства, обеспечивающие повышение производительности труда и качества работы; служебная этика, стиль общения; способность к творчеству, введению инновационных технологий; участие в управленческом процессе принятия решений; способность к самооценке.

В последнее время в России начинает применяться система оценки персонала, принятая в западных фирмах. В отличие от российской аттестации работников она включает в себя самооценку. Самооценка позволяет самому сотруднику оценить свои сильные и слабые стороны и скорректировать их при необходимости. Кроме того, самооценка добавляет в оценку работника психологические моменты, т.к. позволяет руководителю понять, адекватно ли сотрудник оценивает себя (а иногда и узнать сотрудника с неизвестной для руководителя стороны).

Опираясь на такие характеристики, можно выбрать вариант оценки, метод ее проведения. Необходимо четко определить и описать требования к каждой квалификационной категории, чтобы каждый аттестуемый специалист ясно представлял себе, какими профессиональными и психологическими качествами он

должен обладать для получения положительной оценки по прохождению аттестации.

Эффективность аттестации возрастает, если с ней связаны определенные правовые последствия: поощрение, перевод на более высокую должность, увольнение и др. Поэтому по итогам аттестации издается распоряжение, которым утверждаются ее результаты, решения об изменениях в расстановке кадров, о должностных окладах, зачислении перспективных работников в резерв на повышение, поощряются положительно аттестованные работники и т.д.

Обращает на себя внимание факт изменения предмета оценивания. От комплексной, всеобъемлющей профессиональной оценки аттестация перешла к оценке результата, эффекта деятельности служащего (что прямо соответствует требованиям проводимой в РФ административной реформы).

Так или иначе, практика аттестаций позволила опробовать различные методики оценки, в основе которых лежали методы собеседования, написания отзыва, профессиональное тестирование, психологическое тестирование, анализ источников (документов).

Еще один важный аспект проведения аттестации – участие в аттестационных комиссиях независимых экспертов. Требования законодательства к составу аттестационной комиссии более четко обрисовали облик независимого эксперта. В соответствии со ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» независимый эксперт – это, во-первых, представитель научного, образовательного учреждения, другой организации; во-вторых, приглашаемый соответствующим органом по управлению государственной службы по запросу представителя нанимателя; в-третьих, являющийся специалистом по вопросам, связанным с гражданской службой.

Участие эксперта в работе аттестационной комиссии оговорено в нормативных документах, регламентирующих процесс аттестации.



Вместе с тем вопрос о роли и месте эксперта остается достаточно дискуссионным. Это и понятно: участие его многопланово, а потому очень трудно поддается формализации на уровне документа. Ведь одна из задач эксперта – анализ новых, подчас неожиданных вопросов, возникающих в ходе аттестации. Следовательно, эксперт должен в полной мере не только владеть законодательством о государственной гражданской службе, но и знать особенности профессии государственного служащего. Его присутствие должно обеспечивать независимый, незаинтересованный взгляд на аттестацию и аттестуемых. В силу своего положения эксперт явно или неявно оценивает и работу комиссии, и личность аттестуемого, и документационное обеспечение, и ход процесса в целом. В конечном счете это должно обеспечить большую объективность результатов аттестации. Фигура эксперта играет большую роль в создании благоприятной психологической атмосферы, свободной от безоговорочного административного прессинга, атмосферы сотрудничества аттестуемого и аттестующих субъектов. Всем известно, что аттестация, связанная с публичной оценкой одного человека другими, – дело весьма болезненное. В ряде случаев эксперт должен быть готов взять на себя роль арбитра в разрешении спорных и просто конфликтных ситуаций.

До сих пор на федеральном уровне не созданы органы управления государственной службой, которые должны выполнять ряд полномочий, установленных статьями 19, 22, 47, 48, 61, 63, 64 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». До момента создания подобного органа его полномочия временно исполняют государственные органы (те самые органы, где проводятся конкурс, аттестация либо квалификационный экзамен). В связи с этим в отдельных организациях приглашают своих коллег из других органов государственной власти. Такая практика не отвечает в

полной мере требованиям законодательства о государственной службе.

Выше уже отмечалось, что одной из проблем проведения аттестации является ее формализм. В чем же он проявляется?

Во-первых, члены аттестационной комиссии не анализируют должностные регламенты государственных служащих, подлежащих аттестации, в которых прописаны не только должностные инструкции, но и критерии эффективности деятельности госслужащего. При собеседовании чаще всего полагаются на отзыв непосредственного руководителя о деятельности подчиненного, особенно если сам служащий согласен с ним.

Во-вторых, критерии эффективности деятельности госслужащего, равно как и критерии его оценки, далеки от совершенства: случается, что они постоянно и довольно часто меняются, а иногда госслужащие о них просто не знают.

В-третьих, недостаточно использование результатов аттестации. Ничто так не обесценивает систему оценок, как то, что ее результаты не используются, а, как показывает практика, результаты аттестации сказываются лишь на весьма ограниченном числе лиц.

В-четвертых, ни в одном нормативном документе не оговаривается система поощрения сотрудника по итогам аттестации.

Исходя из обозначенных проблем, можно предположить, что повышению эффективности аттестационной процедуры могут способствовать:

1. Четкая регламентация должности гражданской службы в форме должностного регламента, основные содержательные элементы которого определены ст. 47 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». Речь идет о перечне показателей, с помощью которых можно с той или иной степенью объективности оценить деятельность гражданского служащего, возможности его должностного роста и уровня компетентности. Такие

показатели должны конкретно отражать объективные результаты и эффекты служебной деятельности.

2. Своевременность принятия решений по итогам аттестации руководителем государственного органа, юридическая обоснованность таких решений. Так, нет на федеральном уровне единого нормативного акта, устанавливающего порядок формирования и функционирования кадрового резерва. В Положении же о проведении аттестации не оговаривается тот факт, что по итогам аттестации приравнивается к конкурсной основе формирования кадрового резерва.

3. Знание государственным служащим того, как он будет поощрен за достойное поведение; владение им информацией о перспективах контроля и стимулирования; участие в разработке систем мотивации и стимулирования; анализ причины расхождений между установленными и достигнутыми показателями и т.п.

Таким образом, возможно достижение эффективности использования каждого государственного служащего через применение обоюдно выгодных инструментов сотрудничества.

4. В помощь руководителю подразделения при составлении отзыва на аттестуемого разработка примерного перечня показателей для оценки квалификации служащего, определение порядка проведения самой процедуры оценки.

Таким образом, разработка современных методик оценки результатов деятельности государственных служащих на аттестациях может иметь свое дальнейшее развитие, так как это заложено в мероприятиях по внедрению на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы в рамках одного из направлений программы Президента РФ, утвержденной Указом от 10.03.2009 г. № 261 «О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013)»».





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

*В статье представлен социальный механизм формирования адаптивных стратегий лиц старших возрастных групп в рамках становления новой геронтологической реальности. Данный социальный механизм описывает закономерности развития системы социальной защиты населения, воздействия на адаптацию лиц пожилого и старческого возраста в контексте формирования социальных attitudes общества к старости.*

*В статье обоснована и описана модель социального механизма формирования адаптивных стратегий лиц старших возрастных групп.*

## СОЦИАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ АДАПТИВНЫХ СТРАТЕГИЙ ЛИЦ СТАРШИХ ВОЗРАСТНЫХ ГРУПП В РАМКАХ СТАНОВЛЕНИЯ НОВОЙ ГЕРОНТОЛОГИЧЕСКОЙ РЕАЛЬНОСТИ<sup>1</sup>

Современная демографическая ситуация в стране и прогнозируемое увеличение численности населения пожилого и старческого возраста в начале XXI века требуют решения ряда проблем социально-экономического, медицинского и гуманитарного характера, относящихся к конкретным потребностям стареющих людей. Феномен «постарения населения», который подготовила экономическая, демографическая и культурная трансформация общества на современном этапе, характеризуется, с одной стороны, увеличением продолжительности жизни, расширением границ жизненных экспектаций, падением рождаемости и снижением смертности, что изменило количественное соотношение между возрастными группами. Увеличился процент престарелых в общей численности населения, возросло и абсолютное число пожилых людей. С другой стороны,

модернизация и урбанизация привели к качественным сдвигам в образе и уровне жизни разных поколений, начался процесс «возрастной сегрегации», который постепенно превратил пожилых в социальных изгоев.

Социальные проблемы старения возникли вместе с развитием общества. Они выражались в том, какую позицию общество занимало по отношению к стареющим и старым людям и какое фактическое место занимали старые люди среди других возрастных групп, какие функции в обществе они выполняли.

Проблема социального развития является одним из фундаментальных вопросов социологии. По-видимому, можно утверждать, что одной из причин выделения социологии из социальной философии является потребность в осмыслении фундаментальных преобразований, глубоко затронувших традиционное общество, его основы. Интерес к проблеме породил множество теоретических и эмпирических исследований, которые оформились в различные концепции.

Проблемы изучения вопросов социального развития решались в трудах представителей классических парадигм: эволюционизма (О. Конт<sup>1</sup>, Г. Спенсер<sup>2</sup>, Э. Дюркгейм<sup>3</sup>), в теориях исторических циклов (В. Парето<sup>4</sup>, Н. Данилевский<sup>5</sup>, О. Шпенглер<sup>6</sup>, П. Сорокин<sup>7</sup>) и исторического материализма (К. Маркс<sup>8</sup>, Ф. Энгельс<sup>9</sup>, Д. Лукач<sup>10</sup>, Г. Осипов<sup>11</sup> и др.). В классических теориях объектом исследования выступает общество как единое целое. Анализ изменений различных элементов общества ведется в связи с влиянием этих изменений на всю систему. основополагающим методологическим принципом является идея социального порядка и линейности социального развития.

Реалии второй половины XX века привели к формированию новых методологических подходов. Трансформация «законодательного» разума в разум «интерпретативный», произошедшая в философии постмодерна, возникновение в рамках синергетики представления о нелинейности исторического процесса, об отсутствии жестко детерминированных схем развития привели к формиро-

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки в рамках федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы по государственному контракту № 16.740.11.0109 «Модели конструирования новой геронтологической реальности и адаптивные стратегии современных россиян: институциональный, социально-групповой и индивидуально-личностный уровни анализа» (шифр заявки «2010-1.2.1-102-016-002»).



ванию нового «процессуального» подхода к изучению социального. В рамках модернизационной перспективы (Т. Пицрайнен<sup>12</sup>, Э. Гидденс<sup>13</sup>, А. Турен<sup>14</sup>, П. Штомпка<sup>15</sup>) были созданы различные модели социально-экономического развития: линейная, парциальной модернизации, многолинейная, акторная, структурационная. В структурационной модели социальные изменения рассматриваются как многофакторный процесс, на который влияют изменения в экономике, культуре, политике. В различные периоды изменения в этих сферах приобретают различное значение, а их изучение составляет ядро социологического анализа социальных изменений.

С точки зрения этой методологии, социальная реальность – это не состояние, а процесс, настоящее – это ничтожно малая моментальная фаза в необъятном потоке человеческого развития. Социальный процесс конструируется, создается действиями людей, причем не произвольно, а в зависимости от структурных условий, унаследованных от прошлого<sup>16</sup>. Восприятие социальной реальности как непрерывного континуума социальных изменений подразумевает выявление схем самоорганизации и развития, позволяющих системе воспроизводить существующую структуру и изменяться под влиянием внешних и внутренних воздействий.

Понятие «социальное изменение» затрагивает все общество в целом. Принято выделять четыре типа социальных изменений: структурные, процессуальные, функциональные и мотивационные изменения. Также принято отделять социальные изменения от других видов изменений (экономических, политических, культурных и т.д.), акцентируя социологическую природу объекта исследования.

Понятие «социальное развитие» представляет собой конкретный вид социального изменения, несет в себе оценку изменения и является необратимым, направленным и закономерным.

Изучение социальных механизмов можно по праву назвать одним из наи-

более актуальных направлений современных социальных исследований.

Социальный механизм общества – понятие, впервые введенное Контом для объяснения целостности и жизнеспособности общества как «социального тела». По его мнению, каждое общество имеет свой социальный механизм, обеспечивающий его выживание и развитие<sup>17</sup>.

Функционирование социальных механизмов регулируется, с одной стороны, соответствующими общественными институтами (формальными и неформальными правилами игры), с другой – социальным статусом и культурными особенностями акторов: органов управления, организаций, групп, индивидов (интересами и возможностями игроков). Идея социальных механизмов экономических, политических и иных процессов базируется на том, что совокупность определяющих эти процессы явлений, факторов и зависимостей образует целостный феномен, исследование устройства которого позволяет глубже разобраться в изучаемых закономерностях. Перспективность категории *социальный механизм* подтверждается не только ее использованием широким кругом обществоведов разного профиля, но и тем, что в последние годы она стала одним из базовых элементов методологии нескольких социологических школ (Т.И. Заславская<sup>18</sup>, Р.В. Рывкина<sup>19</sup>, М.А. Шабанова<sup>20</sup>, Л.Я. Косалс<sup>21</sup>, Е.А. Якуба<sup>22</sup>).

Анализ практики употребления этой категории разными авторами позволяет выделить ее основные черты. Основная особенность социальных механизмов состоит в способности регулировать общественные процессы, что объясняется особой значимостью, силой и устойчивостью социальных связей, обуславливающих их системность. Поскольку в механизмах социальных процессов сосуществуют элементы, принадлежащие прошлому и настоящему, они отличаются высокой инерционностью: их обновление всегда носит частичный характер. Кроме того, в них сосуществуют феномены, сознательно создаваемые для достижения определенных целей и развивающиеся естественно-историческим

путем. Первые конституируются в процессе социальных преобразований, вторые же возникают спонтанно в ходе общественной эволюции и меняются под влиянием внутренних трансформаций<sup>23</sup>.

Характер социальных механизмов, действующих в разных обществах, определяется особенностями их институциональной структуры, а также функциональными потребностями либо в воспроизводстве сложившихся отношений (т.е. поддержании стабильности), либо в определенных социальных изменениях. Чем более общий характер носит социальный процесс, тем сложнее и многограннее регулирующий его механизм и, значит, тем более условный характер приобретает его конкретизация<sup>24</sup>.

Круг решаемых с помощью данной категории научных задач довольно широк: выявление механизмов социального управления, демографического развития, механизмов стимулирования труда, формирования миграционных ориентаций, социально-экономического развития региона, трансформации неправовых практик, социального механизма развития экономики и др.

Одна из целей настоящего исследования – представить социальный механизм формирования адаптивных стратегий лиц старших возрастных групп в рамках становления новой геронтологической реальности.

Под «социальным механизмом формирования адаптивных стратегий лиц старших возрастных групп в рамках становления новой геронтологической реальности» подразумевается устойчивая система взаимодействий социальных акторов разных типов и уровней социальной сферы, конечным результатом которых служит удовлетворение определенной общественной потребности – в адаптации лиц пожилого и старческого возраста.

Взаимодействия, с одной стороны, опосредуются объективными, т.е. существующими вне субъекта факторами (социальной структурой, институтами, нормативными предписаниями и т.д.), с другой – отражают различия в жизненных ситуациях людей (положение индивида по отношению к ресур-





сам, ценностные ориентации, оценка условий жизни, дифференциация социальных ролей и статусов и т.д.).

Человек не только адаптируется к внешним условиям, но и преобразует их. Следовательно, изучение «социального механизма формирования адаптивных стратегий лиц старших возрастных групп» в рамках становления новой геронтологической реальности должно быть направлено не только на описание институциональной схемы функционирования социальной сферы. Обязательным является учет внутренних факторов, отражающих взаимодействие индивида с социальным пространством учреждений социальной сферы общества.

Социальные практики, реализуемые в социальной сфере (в частности, в системе социальной защиты), часто не содействуют адаптации лиц старшего возраста, а иногда ведут в противоположную сторону.

На фоне социальных изменений, происходящих в базовых институтах России, происходит и трансформация социальных практик в отношении адаптации и реабилитации лиц пожилого и старческого возраста (в частности, в системе социального обслуживания). Нередко они расширяются, приобретают более многообразный характер и становятся органической частью новых общественных институтов.

Постоянное воспроизведение этого процесса свидетельствует о том, что в его основе лежит определенный социальный механизм, знание которого имеет большое практическое и теоретическое значение.

Модель этого механизма, опираясь на представления, развитые в работах Т.И. Заславской, М.И. Шабановой<sup>25</sup>, включает в себя ряд составных блоков (прил. 1).

I. Институциональная структура общества, включающая в себя три основных элемента: формально-правовые и административные нормы, устанавливаемые и контролируемые государством (блок А); социокультурные нормы, контролируемые гражданским обществом (блок Б) и институционализированные социальные практики в отношении адаптации

и реабилитации лиц пожилого и старческого возраста (блок В, включающий в себя институционализированные и новые социальные практики).

Эффективность социальных институтов во многом зависит от взаимного соответствия, во-первых, формальных и неформальных норм (связь 1); во-вторых, норм и реальных практик (связи 2 и 3). В здоровых обществах и нормальных условиях государственные законы и нормы воспринимаются большинством граждан как справедливые и потому реализуются в массовых социальных практиках. Конечно, время от времени происходят отклонения практик от установленных норм, но в таких случаях государство либо ужесточает институциональный контроль (связь 2), либо оказывается перед необходимостью скорректировать формальные нормы, сблизив их с культурными представлениями или требованиями населения (связь 1).

II. Рассмотрим центральную часть схемы.

Блок Г отражает законодательную и нормотворческую деятельность в сфере социальной защиты (связи 4 и 5).

Действительное внедрение новых законов в общественную практику – функция государственной машины (блок Д – административно-управленческая деятельность государственного аппарата (Министерство по труду и социальной защите населения)).

Формально деятельность чиновников направляется и контролируется политическими структурами, а также регулируется правовыми нормами (связи 7 и 9). Но на деле политики не меньше зависят от бюрократии, чем она от них, поскольку они полностью опираются на нее в своей практической деятельности (связь 6). Кроме того, административно-управленческая деятельность государственного аппарата предопределяет формирование институционализированных социальных практик в системе социальной защиты (связь 8).

Блок Е отражает организационно-хозяйственную деятельность руководителей организаций системы социальной защиты (в том числе и социального обслуживания). Практически она регулируется не столько

законами прямого действия, сколько результатами их «конкретизации» и корректировки бюрократией, разрабатывающей подзаконные акты, инструкции, правила и нормативы для регионов, отраслей социальной сферы и т.д. Не менее важен и тот факт, что чиновники распределяют государственные ресурсы: бюджетные средства, кредиты, заказы, разрешения, льготы и т.д. Это означает, что деятельность социальных акторов среднего уровня протекает не столько в формируемом политиками законодательном пространстве, сколько в административно-бюрократическом пространстве, выстраиваемом федеральными и региональными чиновниками. Поэтому деятельность руководителей организаций поставлена в зависимость не только от общегосударственных законов и норм (связь 12), но и от прямых взаимодействий с региональной и местной бюрократией (связи 10 и 11).

Актеры среднего уровня, руководители организаций системы социальной защиты преобразуют реальные социальные практики и тем самым способствуют изменению социальных институтов. В переходном обществе их деятельность часто приобретает инновационный оттенок. Отталкиваясь от устаревших, неэффективных практик (связь 13), они вынуждены искать и содействовать становлению новых форм в системе социальной защиты и соответственно в сфере социального обслуживания (связь 14).

Конкретное качество и направленность этой деятельности в огромной мере определяются структурой того административно-бюрократического пространства, в котором она реализуется.

Взаимосвязанная деятельность всех управленческих групп формирует то социально-нормативное пространство, в котором протекает деятельность сотрудников системы социальной защиты (блок Ж). Именно она и завершает формирование реальных социальных практик в сфере социальной защиты (связь 18) и способствует либо не способствует адаптации и реабилитации лиц пожилого и старческого возраста (связь 25).



Деятельность сотрудников сферы социальной защиты (в частности, социального обслуживания) взаимообусловлена организационно-хозяйственной деятельностью руководителей (связи 15 и 16).

В целом деятельность сотрудников сферы социального обслуживания, формирующего новые реальные практики (связь 18), определяется, с одной стороны, традицией (связь 17), а с другой – распространением новых способов социальных действий. Новые социальные практики в сфере социального обслуживания: адресный характер системы социального обслуживания, новые формы и качество предоставления социальных услуг и т.д.

III. Блок 3 схемы характеризует «человеческий фактор» социальной активности населения, или социальное качество россиян. В целом «человеческий фактор» оказывает влияние на все составляющие схемы (связи 19, 20, 21, 22, 23, 24).

С точки зрения обсуждаемой проблемы, особенно важны гражданские качества, профессионализм, нравственные характеристики и уровень сформированности геронтофильных установок, т.е. позитивных установок по отношению к старости. Пока эти качества невысоки, возможность эффективной адаптации и реабилитации лиц пожилого и старческого возраста вызывает большое сомнение (связи 23 и 24).

Последний блок схемы II отражает реактивно-адаптационное поведение лиц пожилого и старческого возраста. На основе выделенных связей (связи 23, 24, 25, 26) показаны взаимозависимости адаптации от индивидуально-психологических особенностей пожилых людей и сформированности социальных установок общества, реализуемых через социальные представления о старости населения на уровне региона и страны в целом.

Данный социальный механизм описывает закономерности развития системы социальной защиты населения, воздействия на адаптацию лиц пожилого и старческого возраста в контексте формирования социальных установок общества к старости.

Главное в описанном механизме – это *целостность*, определяющая его *социальное качество*, а соответственно качество и результаты самого процесса формирования адаптивных стратегий лиц старших возрастных групп в рамках становления новой геронтологической реальности.

Характеристики большей части элементов (в частности, формально-правовые и административные нормы, устанавливаемые и контролируемые государством (блок А); социокультурные нормы, контролируемые гражданским обществом (блок Б), во многом определяют предысторией общества. Специфика связей между элементами отражает современное состояние социальной политики как в России в целом, так и на уровне региона – в частности.

Отметим, что категория «социальный механизм» формирования адаптивных стратегий лиц старших возрастных групп в рамках становления новой геронтологической реальности выполняет ряд важных методологических и методических функций ее использования:

- обеспечивает целостное видение особенностей реализации социальной политики в России;
- дает возможность представить модель функционирования и развития системы социального обслуживания лиц пожилого и старческого возраста в современном российском регионе;
- позволяет выявить особенности воздействия социокультурных норм (уровень сформированности социальных установок общества к старшему поколению) на восприятие проблем старости и социальные практики в системе социальной защиты, социального обслуживания граждан;
- определяет место и роль системы социальной защиты в механизме обеспечения адаптации лиц пожилого и старческого возраста;
- формулирует предложения по совершенствованию реализации социальной политики в России в условиях становления новой геронтологической реальности.

<sup>1</sup> Конт О. Дух позитивной философии. СПб.: Вестник знания, 1910. 167 с.

<sup>2</sup> Спенсер Г. Основания социологии. Т. 2. СПб.: Изд-е И.Д. Сытина, 1898. С. 212, 234-237.

<sup>3</sup> Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М.: Канон, 1995. 350 с.

<sup>4</sup> Парето В. О применении социологических теорий // Социологические исследования. 1995. № 10. С. 137-145.

<sup>5</sup> Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М.: Книга, 1991. С. 87-106.

<sup>6</sup> Шпенглер О. Закат Европы: В 2-х т. М.: Айрис-Пресс, 2003. Т. 1. 528 с.

<sup>7</sup> Сорокин П. Система социологии: В 2-х кн. М.: Наука, 1994. 560 с.

<sup>8</sup> Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т. 23. С. 178.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Лукач Д. К онтологии общественного бытия. Прологомены. М.: Прогресс, 1991. С. 252.

<sup>11</sup> Осипов Г.В. Социология и социализм / АН СССР. Ин-т социологии. М.: Наука, 1990. 338 с.

<sup>12</sup> Пиирайнен Т., Турунцев Е.В. Отталкиваясь от Макса Вебера: к пониманию процессов социальной трансформации в России // Вопросы экономики. 1998. № 7. С. 65-77.

<sup>13</sup> Гидденс Э. Устроение общества: Очерк теории структуриации. М.: Академический проект, 2003. 528 с.

<sup>14</sup> Турен А. Возвращение человека действующего: Очерк социологии. М.: Научный мир, 1998. 204 с.

<sup>15</sup> Штомпка П. Социология социальных изменений. Часть II. Глава 9. Теории модернизации, старые и новые. М.: Аспект-Пресс, 1996. 416 с.

<sup>16</sup> Турен А. Указ. соч. С. 261-267.

<sup>17</sup> Конт О. Указ. соч.

<sup>18</sup> Заславская Т.И. Изучение механизмов социальных процессов (1981-1985) // Социальная траектория реформируемой России: Исследования Новосибирской экономико-социологической школы. Новосибирск: Наука, 1996. С. 71-89.

<sup>19</sup> Рывкина Р.В., Косалс Л.Я. Роль социальных механизмов в ускорении социально-экономического развития общества // Известия СО АН СССР. Серия экономики и прикладной социологии. 1986. № 12. Вып. 3. С. 40-47.

<sup>20</sup> Заславская Т.И., Шабанова М.А. Социальные механизмы трансформации неправовых практик // Общественные науки и современность. 2001. № 5. С. 3-22.

<sup>21</sup> Рывкина Р.В., Косалс Л.Я. Указ соч.

<sup>22</sup> Якуба Е.А. Социология. Харьков: Константа, 1998. 176 с.

<sup>23</sup> Рывкина Р.В., Косалс Л.Я. Указ соч.

<sup>24</sup> Штомпка П. Указ. соч.

<sup>25</sup> Заславская Т.И., Шабанова М.А. Указ соч.





Надежда Ивановна Горбачёва, доцент кафедры гуманитарных дисциплин Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Московский государственный университет культуры и искусств»

Надежда Ивановна Авхимович, главный специалист комитета по делам молодёжи, культуре, физкультуре и спорту администрации Индустриального района г. Барнаула

## ЗНАЧЕНИЕ МАРКЕТИНГОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ СОЦИАЛЬНОГО СТАТУСА

*Статусные позиции – актуальный объект исследований в маркетинге. Использование методик Запада в этом вопросе не всегда применимо к российской действительности, т.к. соотношение многих составляющих в силу различия уклада жизни и традиций не совпадает. Известное сопряжение понятий «образование-доход» в России чаще всего не подразумевает единой целостности и в настоящее время. Понятие «образование» воспринимается само по себе статусной позицией, вне зависимости от материального обеспечения и даже от места основной деятельности. Исследовать в России всё, что связано со статусом индивида, необходимо по собственным методикам.*

Социальноэкономическое и социокультурное пространства современного мира многоуровневые, многоступенчатые и разнообразны. В связи с этим индивид в пределах любого вида жизнедеятельности должен соответствовать принятым позициям (статусу) определённой системы, функционирующей в конкретных обстоятельствах, в условиях той или иной стадии развития общества. Под термином «статус» подразумевается место человека в социальной и культурной среде. Соответственно социальный статус, положение (позиция) индивида в социокультурной системе определяется по ряду экономических, профессиональных, этнических и других специфических для данной системы признаков (образование, профессия, доход, пол, должность).

Различают «предписанный» (наследуемый) и «достигаемый» (благодаря собственным усилиям человека) социальный статус. Каждая статусная позиция подробно исследуется по различным методикам для того, чтобы выявлять возникающие изменения в жизни социокультурных составляющих общества и затем, исследовав и проанализировав, при необходимости изменить или усовершенствовать общество<sup>1</sup>.

Американские исследователи, специализирующиеся на изучении потребительского поведения, разработали множество методик для измерения и описания соци-

ального статуса. Эти методы и методики предназначены для соотнесения зависимых переменных потребительского поведения (использование продуктов, напитков, марочные предпочтения, имидж магазинов и покупки в них, одежда, внешний вид, поведение, уровень коммуникаций и т.д.) с независимыми переменными социального статуса (национальность, возраст, пол). В России многообразие статусных ролей (позиций) стало значимым только в последнее десятилетие. Десятилетиями статусом считалось лишь одно измерение – образование. (При этом статусное различие места обучения (вуз) почти не принималось в расчёт. Исключения представляли собой только столичные высшие учебные заведения.) Сегодня термин «статус» перешёл в России в разряд многозначного значения: есть понятия статусной одежды, статусного поведения, статусной работы, статусной зарплаты и т.д.

Методы исследования социального статуса можно разделить, по характеру участия в нем исследователя и исследуемых, на объективные, субъективные и интерпретационные. Объективные методы основаны на объективных количественно измеримых переменных социальноэкономического статуса. В этом вопросе прежде всего имеются в виду такие составляющие, как занимаемая должность, образование, доход. Субъективные методы ба-

зируются на субъективном восприятии респондентами других людей или самих себя. Ценность субъективных методов для аналитика ограничена по двум причинам: 1) респонденты склонны завышать свои собственные статусные позиции; 2) респонденты избегают оценки контекстуальных критериев высшего и низшего классов, тем самым преувеличивая размеры среднего класса. Интерпретационный метод основан на «чтении» исследователем общества как «текста» при использовании статьи в прессе, телепрограммы, очерка, автобиографии, рекламы и т.д. При этом, в зависимости от поставленных перед исследователем целей, мониторинг может осуществляться в рамках какой-то одной составляющей: анализ СМИ, ТВ, анализ Интернет-пространства, интервьюирование и др.

Самым известным методом исследования стал «Объективный метод». На Западе этот метод особенно широко известен в маркетинге. По данной методике статус прежде всего определяется неразрывными составляющими: образование-доход. Исходя из основной составляющей методики (образование-доход), исследовать российскую действительность по вопросам статусных позиций не представляется возможным. Напротив, необходимо разделить понятия «образование» и «доходы».



В России образование всегда ценилось и ценится, к нему стремились и стремятся. Но наличие образования чаще всего и сегодня мало связано с понятием дохода. В конечном итоге образование в России – самоцель, часто – средство не оказаться за пределами социума, вне пределов национальной социализации. Кроме того, образование – это и есть возможность чувствовать себя в «привилегированной» статусной позиции. Материальная, доходная сфера жизни до последнего времени почти не сопрягалась в сознании россиянина со всей полнотой принятого в международной практике понятия «статусная позиция». В России ментально индивид чувствует себя значимым, далеко отшедшим от маргинальной жизни субъектом, просто отдавая себе отчёт в том, что имеет высшее образование, и это, в свою очередь, подразумевает, что в общественном сознании индивид воспринимается априори умным, грамотным, владеющим определённым информационным полем, достойным иметь работу.

Анализ вакантных мест в барнаульских бюро по занятости населения показывает, что даже на «не престижную» работу: воспитатели и нянечки в детских садах, продавцы-консультанты в магазинах, официанты, – при прочих равных условиях берут прежде всего с дипломом о высшем образовании. Создавшаяся в стране ситуация, когда по приобретённой специальности работу часто найти не представляется возможным, позволяет индивиду, имеющему диплом, чувствовать себя достойным уважения человеком.

За пределами России используемыми параметрами социального класса для маркетинговых целей являются не только составляющие единое целое понятия «образование-доход», но и занятия вне ра-

бочего времени, размеры и место жилья, наличие частной собственности, организационная принадлежность, стиль общения. Эти параметры значимы в обществах, ориентированных на личные достижения конкретного человека и основанных на политической и экономической демократии. В странах и регионах третьего мира, к которым часто относят Россию, ситуация представляется иной: статусные позиции измеряются параметром происхождения. Национальность (раса), возраст, пол не играют при этом никакой роли. Статусные позиции родителей автоматически передаются ребёнку без каких-либо требований к нему. В обществе, основанном на индивидуальных достижениях, эти параметры менее значимы для оценки социального статуса; т.е. социальный статус делового человека больше всего связан с его индивидуальным образованием, с занимаемой им должностью и с личными доходами от основной легитимной деятельности.

Европейские и американские исследователи дальше остальных продвинулись в моделировании социальных статусных классов потребителей. По мере продвижения России по пути демократизации экономики и политики, в пределах современной глобализации рыночных отношений мировые оценочные модели социального статуса увеличивают свою актуальность для российского маркетинга. Рассмотрим привычные параметры американских исследователей в измерении социальных статусных позиций.

Существуют два основных подхода в измерении статуса: 1. Основанный на одном измерении, использующий однокритериальный показатель статуса. 2. Комбинация нескольких измерений, при этом используется многокритериальный (интегральный) показатель<sup>2</sup>.

Однокритериальные показатели оценивают социальный статус, основываясь на одном измерении. На практике общий статус индивида определяется несколькими измерениями. Поэтому однокритериальные показатели обычно менее точны в предсказании индивидуальной социальной позиции в обществе, чем хорошо разработанные мультикритериальные показатели. Однако однокритериальные показатели позволяют оценить воздействие конкретного измерения статуса на процесс потребления. Существуют три наиболее общих однокритериальных измерения: 1) образование; 2) занятие; 3) доход. Выбор маркетологом одного из этих критериев в качестве единственного для измерения определяется спецификой маркетинговой задачи.

Занятие (работа) – широко используемый однокритериальный показатель в маркетинговых исследованиях. Ответ на вопрос «Чем вы занимаетесь?» уже позволяет оценить и идентифицировать индивида, сделать вывод о его жизненной платформе. Профессиональные занятия по этим методикам всегда ассоциируются с образованием и доходом.

Тип выполняемой работы и тип людей, с которыми работает индивид, прямо влияют на предпочитаемый этим индивидом жизненный стиль. Эти люди взаимодействуют и обычно соглашаются друг с другом в вопросах значимости различных видов деятельности, интересов и имущества, а также в вопросах размещения семейных ресурсов для реализации соответствующих целей. Люди одной группы занятости имеют сходный доступ к средствам формирования жизненного стиля. Использование досуга, финансовая независимость, знания и власть часто являются общими для категорий занятости.

Таблица 1

Показатель характеристик статуса Уорнера

Характеристики				
№	Занимаемая должность	Источник дохода	Качество дома	Качество района обитания
1	Специалисты и собственники большого бизнеса	наследованное богатство	отличное	престижные районы
2	Полупрофессионалы и должностные лица крупного бизнеса	накопленное богатство	очень хорошее	лучшие пригороды и районы
3	Клерки	заработная плата	хорошее	среднее: пространство вокруг дома, квартиры в хорошем состоянии
4	Квалифицированные рабочие	заработная плата	среднее	среднее: разрушений нет
5	Собственники малого бизнеса	заработная плата	посредственное	ниже среднего: районы, начавшие разрушаться, и где начал размещаться бизнес
6	Полуквалифицированные рабочие	частные пособия/выплаты	низкое	низкое: значительно разрушенные и полутрущобы
7	Неквалифицированные рабочие	общественные выплаты и неуважаемый доход	очень низкое	очень низкое: трущобы





Образование традиционно высоко ценится в культуре развитых стран. В США это основной путь для социального роста. В России в XX в. была сформирована целостная система отношений к образованию. Высшее образование принято было считать необходимым атрибутом понятия интеллектуальности и перехода в категорию «Интеллигенция». При этом образование отнюдь не было связано с понятием карьеры и материальных стимулов. Напротив, люди с высшим образованием в подавляющем большинстве становились работниками бюджетной сферы, т.е. были обречены существующей системой на фиксированную заработную плату, которая не изменялась годами и в целом никак не мотивировала человека. Но высшее образование было желанным, статусно-престижным. Постепенно сложилась своеобразная национальная традиция: во что бы то ни стало дать ребёнку «любое» высшее образование, при этом о будущей реализации творческого потенциала обучающейся личности вопрос не поднимался. Исключением здесь чаще всего являлось лишь наличие склонности к точным или гуманитарным дисциплинам. При этом доходная часть и образовательные составляющие, как уже было сказано, не сопрягались. Основным показателем доходной части – образование – в России даже в логической цепочке не предполагался.

Сегодня ситуация стремительно меняется. Для многих продуктивных категорий (профессиональные книги и журналы, выпуски новостей ТВ, формат телеканалов, предлагаемые масс-медиа-имидж) образование – прямой измеритель статуса потребителя. Образование используется как компонент в нескольких многократных показателях. Кроме того, образование сегодня стало влиять на вкусы, ценности, стиль обработки информации в процессе принятия потребительских решений, на общественное поведение, на эстетические наклонности.

Уровень образования оценивается от неполной средней школы до научной степени. Образовательный уровень коррелирует как с занятостью (должность и место работы), так и с доходом. Образование влияет на весь жизненный уклад человека. Однако образование редко обеспечивает абсолютное объяснение образцов потребления. Например, выпускник колледжа в США, зарабатывающий 30 тыс. долларов в год, возможно, имеет другой жизненный стиль, чем выпускник колледжа, имеющий доход 10 тыс. долларов. В России разрыв в уровне дохода специалистов одинакового уровня образования (например, дипломированный специалист) достигает 20 и более раз, что определяет различие

жизненных стилей людей одного образовательного уровня. Доход традиционно используется в качестве измерителя и покупательной силы, и статуса. Традиционно зависимость связи дохода и статуса высока. Специалисты ООН оценивают расслоение общества в разных странах с помощью показателя соотношения доходов, получаемых 10% наиболее и 20% наименее обеспеченных работников. В 2005 г. в развитых странах этот показатель колебался от 2,6 (в Японии) до 4,1 (в США). В России этот показатель в 2005 г. превысил 6, что поставило Россию в один ряд с развивающимися странами Африки<sup>3</sup>.

Многокритериальные индексы комбинируют несколько индикаторов социального статуса. Эти показатели формируются на основе интегрирования оценок по однокритериальным показателям. Для построения многокритериального показателя сначала выбираются направления измерения статуса (занимаемая должность, образование, доход), затем они шкалируются с балльной оценкой значений, и определяется формула расчета. Показатель характеристик статуса Уорнера<sup>4</sup> (Warner) – один из первых многократных показателей, который сегодня несколько устарел по своей сути, но в то же время остаётся самым распространённым как в США, так и в России. Теория основана на четырех социоэкономических и социокультурных факторах: занимаемая должность, доход, комфортность жилого пространства, район обитания и т.д. Как показано в таблице 1, каждый из этих измерений статуса определяется семью категориями, имеющими различную значимость. Эта система относит индивидов к одной из семи классовых групп.

Если в США и Европе эти показатели характеристик статуса уже давно действуют, то в России всё это находится в зачаточном состоянии.

Кроме изучения параметров, указанных выше, немаловажное значение имеет анализ исследования вкусов или интеллектуально ориентированных видов деятельности – таких, как чтение масс-медийных источников, просмотр ТВ, использование Интернет-пространства, обращение к научной, политической, экономической, философской литературе и т.д. В этих вопросах образование также играет немаловажную роль. Если в Америке данные параметры не изучаются, т.к. представляются логично вытекающими из понятия «доход», в России такие исследования ведутся в связи с тем, что доход и интеллектуальное ориентирование так же, как образование и доход, плохо соотносятся.

Для исследований, фокусированных на анализе проведения досуга, наиболее

уместным измерением социального статуса в России может быть не просто фиксация «ничего неделания», но обязательно выявление занятий особого рода, не связанных с основной деятельностью.

Важной составляющей в исследованиях роли влияния статуса на жизнь человека может стать изучение изменений этических составляющих в поведении индивида. Статусный человек объективно вынужден играть в организации несколько ролей, каждая из которых может вступать в противоречие с другими. Решение этой проблемы достигается путём согласования ролевых начал, чтобы конфликт интересов не возникал в пределах рабочего пространства.

Таким образом, изучение статусных позиций по разным критериям помогает проследить, как изменяется конкретный индивид в ходе жизненной эволюции, с одной стороны, и как изменяется социокультурное пространство общества – с другой стороны. При этом необходимо учитывать, что пользоваться в России только теми методиками, которые предлагаются европейскими и американскими стандартами, невозможно, т.к. статусные позиции в России, США и Европе базируются как на сходных принципах (образование, информированность), так и на различных составляющих (интеллигентность, этика, досуг, потребительские вкусы). Если статусная жизнь, статусное поведение, например, в США, зависит от образования как синонима доходной части индивида, а всё остальное является приложением, то в России статусное положение (позиция) часто и сегодня определяется не столько доходностью, сколько параметрами нематериальных категорий (самоуважение, возможность иметь любимую работу, этические принципы). Не подкреплённые материальным стимулом, эти параметры представляются и в настоящее время значимыми, т.к. характеризуют внутреннюю сущность человека. В последние несколько лет наметились подвижки к изменению ситуации: всё больше учащихся начинают критически рассматривать будущую специальность (образование), сопоставляя профессию с возможностью материального стимулирования в рамках этой профессии.

<sup>1</sup> Ильин В.И. Поведение потребителей. СПб., 2000. С. 65-74.

<sup>2</sup> Алёшина И.В. Поведение потребителей. М., 2006. С. 91-101.

<sup>3</sup> Хьелл Л., Зиглер Д. Теория личности. Основные положения, исследования и применения. М.; Харьков; Минск, 1997. С. 5-18.

<sup>4</sup> Ионин Л.Г. Социология культуры. М., 1996. С. 29-35.





Ольга Игоревна Зайцева, доцент кафедры социологии Северо-Западного филиала Московского гуманитарно-экономического института (г. Мурманск)

*В статье раскрываются особенности функционирования социальной установки студентов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление», в отношении одного из мотивов будущей профессиональной деятельности – продвижение по карьерной лестнице. Представлены характеристики субъектов, запускающих функционирование социальной установки в рамках когнитивистской ориентации Ф. Хайдера, и показана полная процедура актуализации компонентов социальной установки на практическом занятии.*

## ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ УСТАНОВКИ БУДУЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ НА ПРОДВИЖЕНИЕ ПО КАРЬЕРНОЙ ЛЕСТНИЦЕ

Впервые студент встречается с содержанием своей профессии в условиях учебно-воспитательного процесса: через взаимодействие с однокурсниками и знакомство с примерами практикующих специалистов – будущих коллег. Традиционный подход к организации учебно-воспитательного процесса построен на освоении теории, которую студенты изучают в определённый отрезок времени, но зачастую не применяют на практике. Содержание их будущей профессии ограничивается теоретическими знаниями. В подобных условиях студенты обмениваются эмоциями, информацией о деятельности практикующих специалистов, анализируют свои результаты выполнения учебных задач, результаты решения учебных задач своими однокурсниками и становятся невольными носителями социальной установки в отношении мотивации будущей профессиональной деятельности. Однако подобная неконтролируемая активность зачастую формирует ложное представление о том, что образование нужно ради образования, а не для осуществления профессиональных функций. Поэтому подготовка аудиторного занятия должна предполагать организованную возможность выражения эмоций, получения информации и решения учебно-профессиональных задач при включении мнения учебной группы по поводу особенностей применения теории практикующими специалистами.

Таким образом, механизм формирования социальной установки в отношении мотивации будущей профессиональной деятельности позволит удовлетворить запросы современного рынка труда, другими словами – получить специалиста, способного адаптироваться к требованиям работодателя.

Социальная установка студента на мотивацию будущей профессиональной деятельности – это циклический механизм функционирования установочного, эмоционально-оценочного, когнитивного и поведенческого компонентов, запускаемых как с помощью демонстрации опыта применения конкретного профессионального мотива практикующим специалистом, так и организацией дискуссий между студентами по поводу указанного опыта<sup>1</sup>.

Набор мотивов является стержневым элементом мотивации будущей профессиональной деятельности студентов и классифицирован В.В. Богуславским на основании мотивов трёх групп. Широкие социальные мотивы, по мнению автора, ориентированы на общество и государство, коллективистские мотивы ориентированы на интересы коллектива, личные мотивы, отмечает В.В. Богуславский, имеют преимущественно личную значимость, но не противоречат интересам коллектива<sup>2</sup>. Каждая группа мотивов операционализируется с помощью конкретного набора мотивов будущей профессиональной деятельности студентов. Для студентов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление», интерес представляет коллективистская группа мотивов, а именно: такой мотив, как стремление к продвижению по карьерной лестнице. В свете этого утверждения Е.В. Дахно отмечает, что в настоящее время важное значение имеет преодоление неблагоприятных тенденций в процессе формирования и

востребованности кадрового потенциала, снижения ангажированности, инертности и конфликтности государственных служащих по отношению к социальным запросам и потребностям гражданского общества<sup>3</sup>. Поэтому формирование балансного состояния социальной установки будущих государственных и муниципальных служащих в отношении стремления к продвижению по карьерной лестнице должно быть ориентировано на ближайшее социальное окружение – профессиональный коллектив коллег, который и выступит первым индикатором снижения ангажированности, инертности и конфликтности.

По мнению Д.П. Соловьева, в традиционных представлениях под карьерой понимается продвижение сотрудника по служебной лестнице организации в рамках сферы его профессиональной деятельности<sup>4</sup>. Е.А. Климов выделяет несколько стадий развития карьеры<sup>5</sup>. Каждая стадия предполагает особый тип включения в профессиональный коллектив. Например, стадия адаптанта – это вхождение в профессию после завершения профессионального обучения, продолжающееся от нескольких месяцев до 2-3 лет. Стадия интернала – это вхождение в профессию в качестве полноценного коллеги, способного стабильно работать на нормальном уровне; работника коллеги воспринимают как «своего среди своих». Стадия мастера, когда о работнике можно сказать, что он лучший среди обычных и хороших, работник заметно выделяется на общем фоне. Стадия авторитета означает, что





работник стал лучшим среди мастеров. Естественно, не каждый работник может достичь этого уровня. Стадия наставника – высший уровень работы любого специалиста. Эта стадия интересна тем, что работник становится учителем, способным передать лучший свой опыт ученикам и вложить в них часть своей души.

Формирование балансной установки на представленный мотив будущей профессиональной деятельности позволит студентам, обучающимся по направлению «Государственное и муниципальное управление», удовлетворить свои запросы и потребности общественной системы. По мнению В.Б. Башурова, продвижение гражданского служащего по иерархии классов чинов, предусматривающее его пребывание в том или ином классном чине в течение ограниченного, нормативно установленного срока, является одним из условий его профессионального развития<sup>6</sup>.

В когнитивистской интерпретации Ф. Хайдера за балансное состояние социальной установки студентов отвечают три вида субъектов: студент, однокурсники и практикующие специалисты. Студент, являющийся носителем определенных мотивов будущей профессиональной деятельности, когнитивистами рассматривается как индивид – «Р». Представление о свойствах мотивов будущей профессиональной деятельности складывается у студента относительно однокурсников, которые также являются их носителями. Однокурсники студента рассматриваются как другой индивид – «О». Использование мотивов профессиональной деятельности демонстрируют практикующие специалисты. Знакомство студента с их практикой состоит из анализа событий, сопряженных с профессиональной деятельностью, в то же время являющихся объектом изучения. Поэтому в рамках когнитивизма практикующие специалисты обозначаются как событие / объект – «Х».

Ф. Хайдер отмечает, что балансное состояние между двумя элементами (носителями социальной установки) существует тогда, когда взаимоотношения между ними положительные (или отрицательные) во всех отношениях. Балансное состояние между тремя элементами сохраняется, если все три элемента взаимодействуют положительно во всех отношениях или когда существуют два негативных и одно позитивное отношение (положительное отношение (баланс) обозначается «1», отрицательное отношение (дисбаланс) обозначается «2»: 111-1, 122-1, 222-2, 112-2). Информация

о трех носителях социальной установки в отношении мотивов будущей профессиональной деятельности способна вызвать дисбаланс когнитивной структуры студента в случае, если он воспринимает информацию о различиях или низком уровне развития одного или всех трех типов информации о мотивах.

Формирование балансного состояния социальной установки в отношении стремления к продвижению по карьерной лестнице у студентов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление», может быть организовано в рамках дисциплин профессионального цикла: например, в рамках дисциплины «Социальная психология».

Прежде чем приступить к формированию балансного состояния социальной установки в отношении стремления студентов продвигаться по карьерной лестнице, преподавателю рекомендуется собрать констатирующую информацию об указанном мотиве. Студенты отвечают на девять вопросов, составленных на основе структурных компонентов социальной установки, относительно себя, однокурсников и практикующих специалистов. Приведем пример вопросов относительно когнитивного компонента социальной установки:

1. Думаю, **я как будущий специалист** в области государственного и муниципального управления смогу пройти все стадии профессионального прогресса: после обучения какое-то время адаптируюсь, затем стану «своим среди своих», потом стану лучшим среди обычных, затем стану лучшим среди мастеров и достигну уровня наставника, способного передать опыт ученикам.

2. Я думаю, **мои однокурсники как будущие специалисты** в области государственного и муниципального управления могут пройти все стадии профессионального прогресса: после обучения какое-то время адаптируются, затем станут лучшими среди обычных, затем станут лучшими среди мастеров и достигнут уровня наставника, способного передать опыт ученикам.

3. Я думаю, **практикующие специалисты** в области государственного и муниципального управления могут пройти все стадии профессионального прогресса: после обучения какое-то время адаптируются, затем становятся «своими среди своих», потом становятся лучшими среди обычных, затем становятся лучшими среди мастеров и достигают уровня наставника, способного передать опыт ученикам.

Для эмоционально-оценочного компонента группы «Я» используется формулировка «У меня хорошее настроение при мысли, что я могу...». Для поведенческого компонента группы «Я» используется формулировка «Я как будущий специалист в области государственного и муниципального управления буду стремиться пройти...». Подобные формулировки адаптируются для групп «Однокурсники» и «Практикующие специалисты».

Используется дихотомическая шкала альтернатив, другими словами, студенты выражают согласие/несогласие с помощью ответов «да» (код «1») и «нет» (код «2»). Обработка ответов производится в соответствии с методологией социальной установки Ф. Хайдера. Сначала код определяется по когнитивному компоненту, затем по эмоционально-оценочному и поведенческому компоненту. Если хотя бы в одном из компонентов регистрируется код «2», то состояние социальной установки в отношении стремления студентов продвигаться по карьерной лестнице характеризуется как дисбалансное. Если все компоненты имеют код «1», то состояние социальной установки является балансным. Собранный материал позволит охарактеризовать индивидуальное состояние социальной установки каждого студента в отношении стремления к продвижению по карьерной лестнице и состоянию социальной установки учебной группы, для которой организуется занятие по социальной психологии.

Полученные результаты исследования используются для актуализации эмоционально-оценочного компонента социальной установки студента. В начале занятия студентам сообщается, каков процент студентов имеет социальную установку в состоянии баланса, а сколько студентов имеют социальную установку в состоянии дисбаланса. Затем студентам предлагается выразить ассоциации с указанными двумя группами (происходит знакомство студентов с мнением друг друга). После актуализации эмоционально-оценочного компонента студентам предлагается приступить к изучению новой информации по теме дисциплины с демонстрацией применения данных знаний практикующими специалистами в области государственного и муниципального управления (актуализируется когнитивный компонент социальной установки). Учебная группа знакомится с новыми положениями социально-психологического знания, анализирует практику их применения при выполнении профессиональных функций



теми специалистами, образы которых демонстрируются.

В рамках функционирования когнитивного компонента социальной установки студенты выполняют различные задания: заполняют таблицы, отвечают письменно на вопросы, разрабатывают схемы и названия к ним. Результаты выполнения заданий обсуждаются (демонстрируется опыт практикующего специалиста и происходит знакомство с мнением своей группы по поводу того мотива, которому посвящено занятие). Однако прежде чем знакомить студентов с новой информацией по теме социальной психологии, осуществляется групповой анализ положений этического кодекса государственного и муниципального служащего, положения которого ориентированы на отношения с коллегами. Студентам предлагается обсудить соотношение карьерных предпочтений на каждом этапе (адаптанга, интернала, мастера, авторитета, наставника) и тех инструкций, которые рекомендует кодекс. Например, статья IV «Коллегиальное поведение» гласит: государственный служащий должен поддерживать ровные, доброжелательные отношения в коллективе, стремиться к сотрудничеству с коллегами; недопустимы проявления аморальных форм поведения в коллективе, таких, как доносительство, подхалимаж, склоки; нетерпимость к руководству, определенным сослуживцам или к их действиям должна проявляться в подобающей форме и при наличии серьезных оснований; недопустимы при этом грубость, унижение человеческого достоинства, бестактность, преднамеренная дискриминация; государственный служащий должен придерживаться делового этикета, уважать правила официального поведения и традиции коллектива, не подвергать обструкции законные процедуры выработки и реализации решений, участвовать в коллективной работе, стремиться к честному и эффективному сотрудничеству<sup>7</sup>.

Обязательно необходимо обратить внимание студентов на Указ Президента РФ от 16.11.2011 г. № 1504, где указано, что классные чины присваиваются федеральным гражданским служащим персонально, с соблюдением последовательности, в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы, а также с учетом профессионального уровня, продолжительности государственной гражданской службы Российской Федерации<sup>8</sup>. Особое внимание студентов необходимо обратить здесь на категорию персональности, которая

учитывает не только опыт работы, но и умение руководить коллективом сотрудников.

После получения новой информации теоретико-прикладного характера студенты приступают к решению учебно-профессиональной задачи, с помощью которой активизируется поведенческий компонент социальной установки. В задаче представляется ситуация реальной практики государственного или муниципального служащего, который использует новое социально-психологическое знание при продвижении по карьерной лестнице. Здесь можно обратить внимание студентов также на Указ Президента РФ от 30.06.1997 г. о том, что досрочно или без соблюдения последовательности классный чин присваивается при выдвижении на вышестоящую должность; за примерное исполнение служебного долга или особые отличия в работе. Как на этапе знакомства с новой информацией, где анализ посвящен категории персональности, так и на этапе функционирования поведенческого компонента, студентам предлагается решить задачу, с которой столкнулся реальный служащий государственного или муниципального управления, примерно исполняющий свой служебный долг и демонстрирующий отличия от своих коллег по работе. Решение задачи должно быть выстроено вокруг неоднозначно идентифицируемой категории «примерность» и «отличительность», которую студенты обязательно должны примерить к себе и выразить по этому поводу поведенческое намерение.

Результаты решения задачи обсуждаются студентами в дискуссионной форме. Занятие завершается замыканием цикла социальной установки – актуализацией эмоционально-оценочного компонента. Студенты вновь выражают ассоциации с теми однокурсниками, у которых социальная установка в отношении выбранного мотива будущей профессиональной деятельности находится в состоянии баланса, и теми, у кого социальная установка в отношении этого мотива находится в состоянии дисбаланса.

После выражения новых ассоциаций студенты сравнивают ассоциации, представленные в начале и в конце занятия, при этом обязательно обсуждая присутствующие или отсутствующие изменения.

Таким образом, организовав обсуждение результатов социально-психологического исследования учебной группы, изучая новую информацию по дисциплине, знакомясь с практикующими специалистами, а также с мнением своих одно-

курсников в рамках аудиторной работы, можно формировать балансное состояние социальной установки в отношении стремления к продвижению по карьерной лестнице.

Будущий специалист в области государственного и муниципального управления, обладающий балансными характеристиками социальной установки в отношении стремления к продвижению по карьерной лестнице, будет добросовестно, по словам И.Н. Сурманидзе, исполнять должностные обязанности<sup>9</sup>. Формируя выбранный профессиональный мотив с учетом его коллективистской направленности, студент, обучающийся по направлению «Государственное и муниципальное управление», по завершении учебы будет обогащаться знаниями и опытом, при этом помогая своим младшим и менее опытным коллегам.

<sup>1</sup> Зайцева О.И. Использование когнитивной ориентации при измерении социальной установки студента вуза на профессиональную мотивацию // Социологические методы в современной исследовательской практике: Сборник статей. М., 2011. С. 423-430 [Электронный ресурс]. URL : // <http://soc.hse.ru/socinf/konf>

<sup>2</sup> Богуславский В.В. Мотивация учебной деятельности курсантов военно-учебных заведений. М., 2001. С. 18-19.

<sup>3</sup> Дахно Е.В. Развитие профессиональной карьеры государственного гражданского служащего в современной России [Электронный ресурс]. URL : <http://www.hist-edu.ru/hist/book11/dakhno.pdf>

<sup>4</sup> Соловьев Д.П. Управление карьерой // Муниципальная служба. 2004. № 3. С. 91-98.

<sup>5</sup> Климов Е.А. Введение в психологию труда. М., 1988. С. 12.

<sup>6</sup> Башуров В.Б. Основные элементы системы присвоения, сохранения классных чинов государственной и гражданской службы Российской Федерации // ИПС «Консультант Плюс».

<sup>7</sup> Соколов В.М. Модельный Этический кодекс государственного служащего РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gb.ru/inform/98977.html>

<sup>8</sup> Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим: Указ Президента РФ от 16.11.2011 г. № 1504 // ИПС «Консультант Плюс».

<sup>9</sup> Сурманидзе И.Н. Проблемы правового регулирования прохождения государственной гражданской и муниципальной службы в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Киров, 2005. С. 96.





*Павел Владимирович Рубцов, доцент кафедры гуманитарных и естественнонаучных дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат исторических наук*

*Статья посвящена основным характеристикам античного полиса, который предлагается рассматривать в качестве модели, использующейся в профессиональной подготовке управленца. Обозначены основные механизмы, обеспечивавшие длительное существование этой модели. Рассмотрено значение полиса для организации эффективного государственного управления в политических суперструктурах – эллинистических монархиях и Римской империи.*

## АНТИЧНЫЙ ПОЛИС КАК МОДЕЛЬ САМОУПРАВЛЕНИЯ

В современном образовании отчетливо прослеживается тенденция его инструментализации, т.е. направленности на изучение только тех предметов, которые кажутся и чиновничьему сообществу, и собственно студентам непосредственно необходимыми в профессиональной деятельности. Какие бы компетенции ни прописывались в новых стандартах, сокращение «ненужных» предметов, в число которых попадают кажущиеся оторванными от жизни гуманитарные дисциплины, – реальность сегодняшнего дня. Но при том, что инструментализация, на первый взгляд, способствует формированию профессиональной рабочей силы, чрезмерное увлечение ею имеет и обратную сторону: ограниченность кругозора потенциального работника значительно снижает его способность к принятию нестандартных решений. Эта проблема начинает осознаваться, к примеру, в экономическом образовании западных стран, прежде всего в США, где численность студентов экономических специальностей достигает 21% от общей.

Новые экономические реалии, требующие гибкости мышления, формируют запрос на расширение образовательных программ, и это в свою очередь заставляет университеты задумываться о расширении блока гуманитарных дисциплин в профессиональном обучении<sup>1</sup>. В такой же степени указанную проблему можно отнести к любому профессиональному образованию в сфере управления.

Одной из далеких от инструментальной значимости дисциплин можно назвать историю, особенно ее разделы,

посвященные древности. Тем не менее, как нам кажется, современные политические процессы актуализируют обращение и таким отдаленным эпохам, как греко-римская античность. В данной статье мы попробуем обозначить контуры полисной модели самоуправления.

То, что античный материал в той или иной степени затрагивается в процессе обучения, – вполне естественно, поскольку значительная часть категориального аппарата современных социальных наук восходит к античности или к неологизмам на основе греческих или латинских слов. Но признание за античной мыслью статуса источника современных наук соседствует с вполне обоснованным убеждением в том, что формирование институтов современных (западных) государств не связано с непосредственной политической практикой греков и римлян<sup>2</sup>. Значительную роль в отделении «древнего» от «современного» сыграли уже политические мыслители раннего нового времени, обосновывавшие новое видение политического порядка и свободы<sup>3</sup>, и логическим продолжением этой традиции стали концепции, согласно которым древние общества не сформировали государства в строгом смысле слова<sup>4</sup>. Но обозначившиеся в последние десятилетия изменения в государственном управлении и в самой теории государства<sup>5</sup> дают возможность посмотреть на пользу изучения греко-римских институтов по-новому.

Один из таких взглядов сформулирован Б. Мэнвилем и Дж. Обером, которые предложили рассматривать афинскую демократию в качестве модели, полезной для организации управления в современ-

ных крупных компаниях. Теми элементами, сформированными в афинской практике классического периода, на которые могли бы опираться и руководители современных компаний, по их мнению, являются демократические ценности, управленческие структуры и партиципаторные практики. Базовые ценности афинской демократии включали в себя уважение к индивидуальности, воплощавшееся в идеях свободы, равенства и безопасности; представление граждан единым целым, общностью, за благополучие которой отвечает каждый; и необходимость моральной реципрокации, которая гарантировала реализацию интересов граждан, действовавших, в свою очередь, в интересах всей общности. Управленческие структуры демократических Афин динамически изменялись в течение классического периода, хотя и сохраняли основные институциональные характеристики. Такие изменения происходили от потребностей граждан, вовлеченных в процесс принятия решений непосредственно. Поэтому и партиципаторные практики основывались на стремлении большинства граждан (а иногда и на случайном их вовлечении через процедуру жребия) участвовать в управлении своим государством. Понимание того, как было организовано афинское государство, как граждане вовлекались в реализацию общих целей, сохраняя индивидуальность, может, по мнению указанных авторов, сориентировать руководителей компаний при организации управления «работниками знания» (knowledge workers)<sup>6</sup>.

В современной политической практике, когда развитие демократических



институтов является приоритетным, к афинской модели обращаются и в более широком контексте. Действительно, афиняне обозначили многие проблемы, с которыми сталкиваются демократические режимы и в современности, – такие, как пределы свободы слова<sup>7</sup> или соотношение индивидуальных прав и гражданских обязанностей<sup>8</sup>. Но Афины были лишь частным (хотя и самым изученным в силу объективных причин) случаем. Может ли изучение других античных государств быть столь же полезным для профессиональной подготовки управленца? Нам кажется, что вполне. Здесь нужно оговориться, что исторические модели никоим образом не должны напрямую сопоставляться с современностью. Античные общества обладали рядом фундаментальных особенностей, отличающих их от обществ современных, – это прежде всего характер экономики, наличие рабства и неравенство полов. Но понимание принципов организации античных обществ может способствовать осознанию универсальных механизмов управления обществом. Плодотворный вариант такого отношения к исторической модели дает романистика – римское право часто изучается *per se*, что делает его своеобразным вневременным феноменом, актуальным в определенной степени и в настоящем<sup>9</sup>.

Основу античной цивилизации составляла городская гражданская община – полис (*civitas* в римском варианте). Термин «самоуправление» как нельзя лучше подходит именно к такому типу политической общности, которую часто в исследовательской литературе обозначают английским термином *face-to-face society*. Ограниченность гражданского коллектива (несколько тысяч человек в среднем), небольшая территория (для большинства греческих полисов это 100–200 км<sup>2</sup>) делали вовлеченность всех граждан в принятие важнейших решений необходимым фактором управления, даже если различались критерии в определении полноправных граждан, как это было в демократиях и олигархиях. Общность гражданского коллектива, как уже было замечено на примере Афин, являлась важнейшим фактором в существовании такого типа государства. Эта особенность предельно четко выражена в труднопереводимой фразе Аристотеля о том, что полис – это общность граждан по отношению к политическому устройству (*esti de (polis) koinonia politōn po-*

*liteias* (Аристотель. Политика, 1276b 1–2). Те, кто обладал гражданством, участвовали в непосредственном управлении полисом как минимум на уровне народного собрания. Такое положение предусматривало, с одной стороны, минимальную профессионализацию государственного управления, а с другой – тесно связывало социальный статус и объем исполняемых обязанностей через уже упоминавшийся принцип реципрокации. Чем выше был статус, тем выше были ожидания общества, и наоборот: чем больше человек делал для своей общины, тем выше было его положение в глазах сограждан. Отчетливо это проявлялось, к примеру, в Риме, где высшие магистратуры назывались также *honos* – «почесть» (отчего понятие карьеры выражалось словами *cursus honorum*)<sup>10</sup>, что отличало их от гражданских обязанностей (*munera*, отсюда – *municipium*).

Для того, чтобы получить высшую «почесть» (которая предоставлялась путем выборов), человек должен был обладать не только статусом, но и целым набором характеристик, гражданских доблестей – таких, как справедливость, благочестие, храбрость и т.д. Поэтому по отношению к римскому государству (хотя похожий набор добродетелей можно обнаружить и в греческой политической этике) в научной литературе иногда применяется термин «меритократия» – власть достойных<sup>11</sup>.

В то же время стремление к почестям формировало еще одну особенность античного полиса – агональность, конкуренцию среди граждан, которая подстегивала различного рода инициативы. Собственно, политическая борьба в античности во многом основывалась на конкуренции между личностями, связывавшими свое превосходство с объемом благодеяний, которые они предоставили своим согражданам. В то же время община могла ограничивать рост политического капитала отдельного человека через процедуру остракизма (как часто бывает, термин в основном применим к афинской истории, хотя подобного рода институты существовали и за пределами Афин)<sup>12</sup>. В этом сказывалось желание самоуправляющегося сообщества ограждать себя от чрезмерных притязаний отдельной личности. Помимо этого, организационные принципы большинства общин строились на важнейших принципах краткосрочности и коллегиальности должностей, что ограничивало преумущества политиков.

Таким образом, в полисах были сформированы механизмы как стимулирования деятельности граждан, так и общественного контроля над их деятельностью. Последний включал в себя также обязательную отчетность лиц, завершивших исполнение должностных обязанностей. Идея общих для всех «правил игры» также создавала основу для единства гражданского коллектива, а единодушие (*homonoia*) возводилось в ранг божества, культ которого был распространен во всем греческом мире<sup>13</sup>. По словам ксенофоновского Сократа, «единодушие граждан, по общему мнению, есть величайшее благо для государства; ... везде в Элладе есть закон, чтобы граждане давали клятву жить в единодушии, и везде эту клятву дают. Думаю я, что это делается не для того, чтобы граждане ... находили удовольствие в одних и тех же предметах, но чтобы повиновались законам. Если граждане соблюдают их, то государства бывают очень сильны и благоденствуют; а без единодушия ни государство, ни домашнее хозяйство процветать не могут» (Ксенофонт. Воспоминания о Сократе. IV. 4. 16).

Полисы классического периода создали эффективную систему самоуправления, и это подтверждается их положением в рамках политических суперструктур – таких, как эллинистические монархии или Римская империя. Часто исследователи говорят о «кризисе» греческого полиса, или римской *civitas*, приведшем к формированию подобных структур. Но по большому счету крупные территориальные государства в античности не только не исключали существования полисного устройства, но и способствовали его процветанию. Пока греческие полисы были автономными (в большей или меньшей степени) общинами, тот агональный дух, который лежал в основе внутривнутриполитических процессов, проявлялся и в конкуренции между отдельными государствами. Без сдерживающей внешней силы это выливалось в изнуряющие военные конфликты, которыми была наполнена эпоха V–IV вв. до н.э. Попытки греков самим создать подобные суперструктуры – примером может служить Афинская архэ, которую часто называют империей, – закончились провалом. Напротив, в эллинистических монархиях межполисная конкуренция была поставлена под контроль высшей власти. Более того, монархи старались, следуя политическим идеалам того времени, выступать благодетелями





общин, оставляя за ними широкие полномочия в сфере самоуправления. Как ни парадоксально, но за образец для эллинистических полисов часто брались демократические Афины: развитие монархии способствовало распространению демократии на локальном уровне! Кроме того, поддержка со стороны центральной власти вела и к увеличению городов-полисов, численность которых, как в случае с Александрией Египетской, могла достигать миллиона человек<sup>14</sup>.

Римская республика, в отличие от греческих полисов, сумела создать свою политическую суперструктуру. Но и Римскую империю по большому счету можно считать совокупностью городов-общин<sup>15</sup>. Развитое самоуправление на локальном уровне позволяло Риму минимизировать затраты на государственный аппарат. Так, при населении около 50 миллионов человек аппарат высших чиновников насчитывал лишь около 160 человек, а вместе с низшими должностями эта цифра достигала 10 тысяч или немногим больше<sup>16</sup>. Конечно, нельзя забывать о разнице в объеме функций римского государства и государства современного типа, построенного на бюрократии, но и по сравнению с типологически близкими политиями, такими, как южный Китай XII в., Римская империя опиралась на гораздо меньшее количество чиновников (разница доходит до 25 раз). Такое положение объясняется существованием развитого самоуправления полисного типа. И хотя римляне, в отличие от эллинистических предшественников, ориентировались на олигархическую модель полиса, в котором основную роль играл совет, основные принципы самоуправления оставались в силе. Жители городов были не просто подданными единой Империи – они сохраняли принадлежность своему гражданскому коллективу. Даже когда в 212 г. права римского гражданства были распространены почти на всех свободных жителей Империи, принадлежность той или иной общине оставалась одним из важнейших оснований для идентичности. Эта принадлежность, как и в классический период, основывалась на происхождении и подразумевала исполнение обязанностей на благо своего города (Кодекс Феодосия. XII. 12). Подразумевалось также, что, где бы ни находился человек, его успехи должны приносить благо его родной общине. Еще в IV в. Либаний писал: «Тем и славен гражданин: укрощает делами

своими он город свой» (Либаний, Письма. 1063. 4).

Соответственно и в рамках Римской империи отдельные города-полисы заботились о своем величии, конкурируя с другими городами. Арбитром теперь выступало центральное правительство в лице императора, который мог пожаловать ту или иную привилегию городу. Для поддержания своих притязаний города в том числе значительное внимание уделяли внешнему блеску, что вылилось в бум строительства общественных зданий в эпоху ранней империи. Эта практика была столь распространена, что даже раздавались голоса за то, чтобы ее пресечь (Кассий Дион. 52. 30. 2-9). В какой-то мере подобная стратегия в политике крупных городов прослеживается и сегодня, но уже на глобальном уровне<sup>17</sup>.

Несмотря на то, что императорская власть и воплощавшие ее чиновники стояли над городскими самоуправляющимися общинами, в большинстве случаев сохранялся баланс интересов обеих сторон. Императоры опирались на локальную элиту, которая в свою очередь старалась соответствовать представлениям о «правлении достойных». Соответственно советы (курии) городов могли отстаивать интересы своей «малой родины» перед лицом высшего чиновника. Сами же чиновники (опять же подчиняясь идее власти как «почести») должны были находить общий язык с жителями города, в который они прибывали. Император Константин законодательно закрепил права жителям города высказывать прямое публичное одобрение или порицание действий чиновника. Первое вело к поощрению со стороны императора, второе – к наказанию (Кодекс Феодосия. I. 16.6).

Таким образом, полисная модель самоуправления просуществовала вплоть до поздней античности, органично вписываясь в различного рода территориальные государства и позволяя центральной власти минимизировать затраты на управление. Постепенный отказ от этой модели в пользу расширения бюрократического аппарата увеличил нагрузку на государственные финансы и ослабил имперские структуры, что может рассматриваться как один из факторов, приведших к гибели Римской империи.

<sup>1</sup> Colby A., Ehrlich Th., Sullivan W.M., Dolle J.R. Rethinking undergraduate business

education: liberal learning for profession. San Francisco, 2011.

<sup>2</sup> См., например: Coleman J. The voice of the «Greeks» in the conversation of mankind // The history of political thought in national context / Ed. by D. Castiglione and I. Hampsher-Monk. Cambridge, 2001. P. 15.

<sup>3</sup> Balot R.K. Introduction // A Companion to Greek and Roman political thought / Ed. by R.K. Balot. Malden, Oxford, 2009. P. 5.

<sup>4</sup> Demandt A. Antike Staatsformen: eine vergleichende Verfassungsgeschichte der Alten Welt. B., 1995. S. 18-22.

<sup>5</sup> Jessop B. The state and state-building // The Oxford handbook of political institutions. Oxford, 2006. P. 111-129.

<sup>6</sup> Manville B., Ober J. A company of citizens: what the world's first democracy teaches leaders about creating great organization. Boston, Mass., 2003.

<sup>7</sup> См.: Saxonhouse A.W. Free speech and democracy in ancient Athens. Cambridge, 2006 (значение для современности: P. 207-208).

<sup>8</sup> Liddel P. Civic obligation and individual liberty in ancient Athens. Oxford, 2007.

<sup>9</sup> См., например: Usus antiquus juris Romani. Antikes Recht in lebenspraktischer Anwendung / hrsg. von W. Ernst und E. Yakab. B., Heidelberg, N-Y., 2005.

<sup>10</sup> См.: Lendon J.E. Empire of honour: the art of government in the Roman world. Oxford, 1997. P. 30 ff.

<sup>11</sup> См.: Дементьева В.В. «Меритократия» Римской Республики: право, ритуал, политическая культура // Древнее право. 2006. № 1(17). С. 55-64.

<sup>12</sup> Подробнее см.: Суриков И.Е. Остракизм в Афинах. М., 2006.

<sup>13</sup> Thériault G. Le culte d'Homonoia dans les cités Grecques. Lyon, Québec, 1996.

<sup>14</sup> Billows R. Cities // A Companion to the hellenistic world / Ed. A. Erskine. Oxford, Malden, 2005. P. 196-214.

<sup>15</sup> Jones A.H.M. The later Roman Empire 284-602. A social, economic and administrative survey. Oxford, 1964. P. 712.

<sup>16</sup> Hopkins K., Burton G. Ambition and withdrawal: the senatorial aristocracy under the Emperors // Hopkins K. Death and Revival. Sociological studies in Roman history. Vol. 2. Cambridge, 1983. P. 186.

<sup>17</sup> Scott A.J. Resurgent metropolis: economy, society and urbanization in an interconnected world // International Journal of Urban and Regional Research. 32.3. 2008. P. 556.





*Дарья Сергеевна Бердыченко, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин и творчества Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»*

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

**В рамках данной статьи обозначен ряд проблем, возникающих по поводу определения состава, содержания и особенностей применения организационных и договорных документов в системе муниципального управления.**

## К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ СОСТАВА И СОДЕРЖАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ДОКУМЕНТОВ В СИСТЕМАХ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В социально-экономических системах применяют различные методы управления, под которыми понимают способы реализации функций управления или способы воздействия субъекта на объект управления. Большинство исследователей подразделяют методы управления на три группы: административные (организационно-распорядительные), экономические, социально-психологические.

Порядок применения административных методов управления, основанных на отношениях власти, устанавливается при формировании и развитии системы управления. Регламентация осуществляется с учетом законодательных и различного уровня подзаконных актов, норм и нормативов, официально действующих в пределах всего конкретного пространства управления.

Порядок применения административных методов управления, оказывающих прямое воздействие на управляемый объект, устанавливается организационно-распорядительными документами. Перечень наименований организационно-распорядительных документов, применяемых в системах управления Российской Федерации, определен и закреплен в Общероссийском классификаторе управленческих документов.

К этой группе документов относятся уставы, положения, регламенты, правила, инструкции, приказы, постановления, распоряжения, оперативные указания и т.д. Состав организационных документов для конкретной системы управления прописывается в федеральных законах, соответствующих локальных нормативных актах. Формирование рациональной организационной структуры органов местного самоуправления является необходимым, но недостаточным условием их эффективной работы. Не меньшее значение имеет организация деятельности муниципальной власти, воплощенная в уставах, регламентах, инструкциях и иных организационных, а также договорных документах.

В рамках данной статьи обозначим некоторые проблемы, возникающие по поводу определения состава, содержания и особенностей применения организационных и договорных документов в системе муниципального управления.

Система муниципальных правовых актов определена прежде всего в ст. 43 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Упомянутый закон в качестве обязательных документов называет устав муниципального образования,

правовые акты, принятые на местном референдуме; нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан). Соответственно в каждом муниципальном образовании при подготовке проекта устава очень важно четко определить состав документов, которые в дальнейшем позволят регламентировать его жизнедеятельность, а также организовать, мотивировать и контролировать работу всех выборных органов и должностных лиц.

Уставы муниципальных образований составляют правовую основу местного самоуправления, в соответствии с уставом принимаются иные правовые акты местного самоуправления, действуют органы местной власти. Устав муниципального образования является основой для дальнейшего нормотворчества и должен включать в себя все нормы, необходимые





в практике решения вопросов местного значения.

В ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отсутствует положение об обязательном закреплении в уставе муниципального образования условий и порядка организации муниципальной службы. Это можно обосновать тем, что вопросы организации муниципальной службы должны быть урегулированы на федеральном и региональном уровне законами о муниципальной службе.

Законодатель также не дает целостного представления о структуре устава, а перечень регулируемых в уставе муниципального образования вопросов не является исчерпывающим. В связи с этим на местах уставы муниципальных образований разрабатывают, исходя из собственных представлений об их структуре и содержании. Действующие уставы чаще всего буквально воспроизводят нормы соответствующих федеральных и региональных правовых актов. Однако требование соответствия уставов законодательству не должно приводить к дублированию норм федеральных и региональных правовых актов в уставах муниципальных образований.

Выделяют два подхода в разработке уставов муниципальных образований. Первый подход предусматривает развернутое изложение в уставе всех вопросов, перечисленных в федеральном законе. В современных условиях подобный вариант малопродуктивен, так как постоянное изменение федерального и регионального законодательства приводит к необходимости непрерывных корректировок устава. Второй подход предполагает относительно короткий и устойчивый к конъюнктурным изменениям устав конституционного стиля и пакет дополняющих его нормативно-правовых актов.

На практике во многих муниципальных образованиях, входящих в один субъект Российской Федерации, действуют тождественные уставы без учета местных социальных, экономических и культурных особенностей, отличающиеся друг от друга только названиями муниципальных образований. В уставах схематично, неконкретно, без какой-либо связи с особенностями жизнедеятельности муниципального образования излагаются вопросы гарантий местного самоуправления, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за свою деятельность.

Данную ситуацию нельзя оценивать однозначно. Дело в том, что в соответствии с Федеральным законом № 131 устав разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. «Разработка» включает в себя подготовку проекта устава, согласование его с заинтересованными муниципальными и государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, обсуждение населением соответствующего муниципального образования и т.п. Закон не указывает конкретный орган (или органы), который вправе разрабатывать проект устава, а относит это к компетенции в целом муниципального образования. Следует отметить, что на муниципальном уровне процедура разработки уставов, как правило, не получает детальной нормативно-правовой регламентации. Выборочный анализ регламентов представительных органов местного самоуправления показывает, что в большинстве случаев порядок разработки уставов в них также не оговорен.

Таким образом, разработать проект устава вправе депутаты или комиссия (комитет) представительного органа местного самоуправления, глава муниципального образования, а также инициативная группа граждан соответствующего муниципального образования, местные общественные объединения и движения. Население муниципального образования, которое наделено правом внесения предложений в проект устава муниципального образования, не обладает навыками подготовки экспертных оценок документа такого уровня. Однако роль устава для обеспечения жизнедеятельности муниципального образования настолько существенна, что подготовку проекта этого документа необходимо поручать специальной рабочей комиссии, состоящей из профессионалов, специалистов в данной области, которых не всегда можно найти муниципалитету в необходимое время. Безусловно, что необходимо предварительное экспертное заключение на проекты уставов муниципальных образований, однако делать это должны независимые экспертные организации и лица, а не государственные органы, тем более те, которые в последующем должны будут регистрировать эти уставы. Уставы муниципальных образований должны отражать специфику каждого отдельно взятого муниципального образования. Следовательно, процесс нормотворчества на уровне местного самоуправления нуждается в соответствующей организационной, правовой и методической поддержке, прежде всего со стороны органов

государственной власти субъектов Федерации.

Для повышения эффективности местного самоуправления устав муниципального образования должен конкретно определять виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности, а также состав документов, регламентирующих деятельность муниципальных служащих на территории соответствующего муниципального образования.

Остановимся на порядке регламентации обязанностей, полномочий и ответственности муниципальных служащих. В соответствии со ст. 42 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» правовое регулирование муниципальной службы, включая определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований<sup>2</sup>.

Лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования, является по статусу муниципальным служащим. Это обстоятельство также подтверждается в типовой форме контракта с гражданином, назначаемым на должность главы администрации муниципального образования, приведенной в приложении № 2 к закону Алтайского края № 134 от 7 декабря 2007 г. «О муниципальной службе в Алтайском крае»<sup>3</sup>. В соответствии с типовой формой упомянутого контракта муниципальный служащий обязуется исполнять должностные обязанности главы администрации муниципального образования. Где и как должны быть регламентированы должностные обязанности статусного муниципального служащего? Прежде всего в п. 4 контракта предписано, что муниципальный служащий несет основные обязанности муниципального служащего, предусмотренные ст. 12 Федерального закона Российской Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>4</sup>.

В упомянутой статье содержатся нормы о том, что муниципальный служащий исполняет должностные обязанности в



соответствии с должностной инструкцией. При этом закон не делает исключения для должности главы администрации муниципального образования среди иных муниципальных служащих. Все прочие, перечисляемые в данной статье должностные обязанности, касаются всех без исключения муниципальных служащих и имеют принципиальный характер для несения муниципальной службы независимо от статуса и направления деятельности муниципального служащего: например, сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

В ст. 5 упомянутого выше контракта можно увидеть некоторую конкретизацию должностных обязанностей главы администрации муниципального образования:

- организовать надлежащее осуществление полномочий администрации муниципального образования по решению вопросов местного значения, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, а также отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами Алтайского края;

- отчитываться о деятельности администрации муниципального образования в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования;

- отчитываться перед уполномоченными федеральными законами и законами Алтайского края государственными органами о ходе реализации отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с этими законами, в порядке и на условиях, предусмотренных федеральными законами и законами Алтайского края.

Далее в типовом контракте упоминается о том, что представитель нанимателя в лице главы муниципального образования имеет право требовать от главы администрации муниципального образования исполнения должностных обязанностей, возложенных на него настоящим контрактом.

В типовой форме контракта с гражданином, назначаемым на должность главы администрации муниципального образования, определена ответственность сторон. В частности, упоминается, что глава администрации муниципального образо-

вания несет ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации. В то же время в соответствии с этим же контрактом запрещается требовать от муниципального служащего исполнения должностных обязанностей, не установленных настоящим контрактом.

Заклученный с главой администрации контракт может быть прекращен по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Трудовым кодексом Российской Федерации.

Глава администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей, за действия или бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан, использование своих служебных прав в корыстных целях несет предусмотренную п. 1 ст. 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ответственность.

В соответствии со ст. 11 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>5</sup> контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

- представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;

- высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем применение данной меры дисциплинарной ответственности к главе администрации муниципального образования возможно только в том случае, если имеются документы, в которых четко зафиксированы обязанности данного должностного лица. В соответствии со ст. 11 Трудового кодекса РФ<sup>6</sup> на муниципальных служащих распространяется дей-

ствие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, с особенностями, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о муниципальной службе. В соответствии с ч. 3 ст. 27 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>7</sup> порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством. Следовательно, для реализации на практике положений ст. 11 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо установить следующие обстоятельства:

- совершение муниципальным служащим нарушения возложенных на него должностных обязанностей;

- неправомерность действий муниципального служащего и конкретное проявление этих действий;

- причинная связь между неправомерным, виновным поведением муниципального служащего и нарушением возложенных на него должностных обязанностей.

В соответствии со ст. 4 ФЗ РФ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>8</sup> одним из основных принципов муниципальной службы является ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Именно в целях реализации данного принципа был осуществлен в свое время переход на контрактную основу работы глав администраций. Как справедливо отмечали сторонники этого нововведения, контрактная система, во-первых, позволит депутатам (жителям муниципалитета) четко контролировать эффективность работы главы администрации, во-вторых, будет дополнительным стимулом для самих глав администраций работать более эффективно.

Однако положения типового контракта, а вслед за ним и индивидуальных контрактов, заключаемых с главами районных администраций, не содержат четко определенных должностных обязанностей муниципальной служащего и имеют ссылки на иные нормативные акты. В отдельных муниципальных образованиях конкретизация статуса, обязанностей и ответственности главы администрации осуществляется в регламенте, определя-





щем порядок организации деятельности администрации муниципального образования. Однако этот документ нормативно не определен как обязательный для администраций и разрабатывается там, где вопросы повышения эффективности работы администрации не являются праздными. Отсутствие регламента работы администрации предполагает детализацию обязанностей, полномочий и ответственности главы администрации в служебном контракте. Представительным органам муниципальных образований при рассмотрении и заключении служебных контрактов необходима очень конкретная, детально проработанная форма типового контракта, позволяющая в дальнейшем принимать организационные решения. Если служебный контракт не содержит четкой регламентации деятельности муниципального служащего такого уровня, то и для должности главы администрации также становится актуальной должностная инструкция муниципального служащего. В должностной инструкции должны быть определены не только трудовые функции специалиста, круг его обязанностей, пределы ответственности, но и квалификационные требования к определенной занимаемой должности.

Значение должностной инструкции состоит в нормативном определении четкого объема обязанностей работника, в целях соблюдения требований упомянутого выше принципа ответственности. Грамотно составленная должностная инструкция поможет муниципальному служащему на должном уровне ответственно исполнять должностные обязанности и соответственно повышать эффективность трудовой деятельности.

Изучение практики муниципального управления позволяет сделать вывод о нечеткости и неоднозначности определения состава и содержания важнейших организационных документов, что ведет в свою очередь к несовершенству организационных структур управления. Основным документом, определяющим организацию деятельности местной администрации, является регламент, утверждаемый главой администрации. Соблюдение регламента позволяет установить четкие границы между уровнями управления и горизонтальные связи между подразделениями. На основе регламента распределяются обязанности, ответственность и права, формируется система единых требований к руководителям. Наряду с регламентом работы администрации важную роль в организации ее деятельности играют нормативные документы, регламентирующие

деятельность отдельных структурных подразделений и специалистов. К их числу относятся положения о структурных подразделениях и должностные инструкции работников.

Необходимо помнить, что в подобной ситуации не исключен конфликт интересов со стороны главы администрации, когда должностное лицо, деятельность которого четко не регламентирована заключенным с ним контрактом, должно принимать решение об утверждении регламента или подготовке проекта должностной инструкции. Устранение перечисленных недостатков требует более четкой организации и регламентации всех сторон деятельности муниципальной власти и ее структурных подразделений.

Таким образом, в большинстве администраций муниципальных образований в настоящее время имеются положения о структурных подразделениях, предназначенные для нормативно-правовой регламентации деятельности подразделений, распределения их функций, прав и ответственности в системе управления администрацией. Для регламентации работы специалистов на основе положений о структурных подразделениях и с учетом технологического и квалификационного разделения труда разрабатываются должностные инструкции. Они содержат перечень конкретных обязанностей по каждой муниципальной должности в зависимости от функциональных особенностей данной должности. Должностные инструкции призваны содействовать правильному подбору, расстановке и закреплению кадров, повышению их профессиональной квалификации, совершенствованию функционального и технологического разделения труда между руководителями и специалистами. Они должны обеспечить целесообразную специализацию работников, их взаимодействие и достижение намеченных результатов. Должностные инструкции используются также при оценке работы муниципального служащего во время аттестации, при приеме граждан на муниципальную службу. Должностные инструкции составляются, как правило, на все должности за исключением главы администрации. В отдельных администрациях муниципальных образований разработаны регламенты, определяющие порядок функционирования администрации с детальной конкретизацией деятельности главы администрации. Однако в настоящее время в большинстве муниципалитетов деятельность глав администраций регламентируется контрактами, которые

составлены на основе типового контракта схематично и не обеспечивают реализацию принципа ответственности в муниципальном управлении.

Организация управленческого труда муниципальных служащих – один из важнейших факторов эффективной работы местной администрации. Именно рациональная организация управленческого труда существенно влияет на обоснованное распределение обязанностей и ответственности внутри управленческого аппарата. Для совершенствования процессов нормотворчества на муниципальном уровне и соответственно реализации принципа ответственности должностных лиц необходимо внесение изменений в действующее законодательство. В частности, в ст. 44 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ<sup>9</sup> в перечень вопросов, подлежащих обязательному разрешению в уставе муниципального образования, необходимо внести следующий пункт: состав и порядок принятия (издания) органами местного самоуправления организационных документов, регламентирующих организацию работы данных органов.

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> О муниципальной службе в Алтайском крае: закон Алтайского края от 7 декабря 2007 г. № 134-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2007. Декабрь. № 140 (ч. 1). С. 49.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>6</sup> Трудовой кодекс РФ: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

<sup>7</sup> О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.





Ольга Игоревна Баранова, аспирантка кафедры отечественной истории ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет»

*Прошлое не должно уходить бесследно. Сегодня, при кардинальном реформировании системы образования, особенно остро встает вопрос о необходимости преемственности многих наработок прошлого в современный образовательный процесс. Много позитивного опыта, который может пригодиться сегодня, было накоплено в дореволюционных гимназиях Алтая.*

## ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

Изучение различных составляющих исторических процессов не только даёт удовлетворение от знаний о прошлом, но учит размышлять и совершенствовать день сегодняшний. Изучая систему обучения конца XIX-начала XX вв., можно многое заимствовать, многому научиться, осуществляя реформу образования на современном этапе развития общества.

Конец XIX в. стал поворотным в реорганизации системы образования во всей Российской империи. Образование становится необходимой составляющей повседневной жизни. Газета «Томские губернские ведомости» в 1882 г. писала: «Теперь и безграмотный начинает сознавать великую пользу народного обучения...»<sup>1</sup>. В этот период реорганизации происходят гендерные изменения: сложившийся за века институт учителей мужчин начинает уступать место учителям женщинам. На Алтае к концу XIX в. доля мужчин в учительской профессии снизилась до 20%.

Данная статистика сохранилась и сегодня. Объяснение этому в XIX в. нашли, не вдаваясь в социальные мотивы, педагоги и психологи, которые констатировали факт того, что женщина-учительница обладает тонкой душевной организацией, эмоциональностью, беззаветной преданностью работе, что позволяет ей особенно успешно влиять на воспитание и образование подрастающего поколения. При приёме на службу учителя давали клятву верности профессии<sup>1</sup>. Заслуживающим внимания современности является и то, что приоритетным в женских учебных заведениях было духовное воспитание. Окончившие среднюю школу должны были чётко представлять себе основы нравственности и морали, но не с декларативной позиции, а осознанно. Общечеловеческие законы бытия: не убий, не укради, не прелюбодействуй, уважай родителей своих и т.д., – так или иначе обсуждались на каждом занятии, вне зависимости от обозначенной в сетке часов дисциплины. В список обязательного изучения

входили в основном гуманитарные предметы: русский язык, мировая история и отечественная история, география, чистописание, иностранный язык и др. Примеры для письменных работ, тематические рассказы включали в себя мысли, связанные с патриотизмом, с любовью к Отечеству, России, к ближним. Кроме того, каждодневно во всех учебных заведениях прошлого делалась «прививка» патриотизма, воспитывалось чувство гордости, уважения и любви к России. В означенный период это были молебны в храмах, «кружечные» сборы пожертвований во время Первой мировой войны, посещение госпиталей и т.д.<sup>2</sup>

Понятно, что сегодня формы патриотического воспитания должны быть иными, но присутствовать в учебных заведениях они непременно должны. Огромное значение, на наш взгляд, играет грамотная организация времени, которое делалось в прошлом на учебное и внеклассное. Уроки начинались в 9 утра. Каждый день было по 5 уроков. После окончания аудиторных занятий ученицы обедали в гимназической столовой и приступали к выполнению мероприятий второй половины дня. Жизнь вне уроков была насыщенной всевозможными делами: девочки посещали различные кружки по интересам, библиотеку, экскурсии, городские мероприятия. В гимназиях приоритетные направления работы внеурочной системы были различными: так, в гимназии Н.Н. Красулиной особой любовью учениц пользовался драматический кружок. С большим успехом проходили постановки пьес русских и зарубежных классиков. В гимназии М.Ф. Будкевич предпочтение отдавалось библиотечным «читкам вслух», вышиванию. В Бийской Николаевской гимназии любимым местом препровождения учащихся были занятия в хоре и подготовка тематических вечеров, посвящаемых юбилейным датам великих русских писателей<sup>3</sup>.

Заметим, что ни на уроках, ни во внеурочное время учениц не оставляли без пристрастия: в гимназиях действовал

институт классных дам (надзирательниц). Классные дамы не вели уроков, но в обязательном порядке присутствовали на занятиях, наблюдая за усердием и поведением своих подопечных. Вместе с ученицами они посещали все мероприятия, проводимые в учебном заведении или за его пределами. В Барнауле ученицы всех гимназий (их в городе было три) совместно с классными дамами часто посещали Народный дом, кинематограф, зимой для поддержания бодрости духа ученицы ходили кататься на коньках. В Бийске гимназистки активно участвовали на занятиях по церковному пению. Сегодня учителя-предметники назначаются классными руководителями, т.е. они выполняют в дополнение к основной учебной нагрузке функции классных дам.

Педагогическая профессия тяжела, учителям не хватает физического здоровья, выносливости, времени на всё то, что необходимо делать учителю, чтобы воспитать не просто грамотную, но высоконравственную личность. Возможно, сегодня нужно вернуться к созданию системы, существовавшей в XIX в., чтобы дети не были предоставлены сами себе, чтобы не чувствовали себя одинокими, а напротив, учились вступать в коммуникации, вести полемику, слышать друг друга, учиться дружить, уважать ближнего, отстаивать границы собственной свободы, при этом не нарушая границ свободы ближнего. Безусловно, в школе прошлого было немало проблем, но были и моменты, которые и сегодня могли бы помочь учителям в воспитании нравственной личности.

<sup>1</sup> Томские губернские ведомости. 1882. № 33.

<sup>2</sup> КГУ ГААК. Ф. 180. Оп. 1. Д. 10. Л. 136.

<sup>3</sup> КГУ ГААК. Ф. 180. Оп. 1. Д. 9. Л. 45-46.

<sup>4</sup> КГУ ГААК. Ф. 180. Оп. 1. Д. 10. Л. 83.





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

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

*Статья посвящена политико-правовому наследию знаменитого русского историка и мыслителя Н.М. Карамзина. В работе рассматривается идеологическая роль Н.М. Карамзина в борьбе с либеральными проектами М.М. Сперанского. Особое внимание уделено концепциям государства, власти как служению в творчестве Н.М. Карамзина.*

## КОНСЕРВАТИВНАЯ КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВА Н.М. КАРАМЗИНА

Николай Михайлович Карамзин (1766-1826 гг.) родился близ Симбирска в семье дворянина, происходившего от крымского мурзы Кара-Мурзы. Он получил домашнее образование, а позднее учился в пансионе Шадена и посещал лекции в университете. В 1783 г. он поступил на службу в Петербургский гвардейский полк, который вскоре оставил. Некоторое время он жил в Петербурге, где познакомился с П.И. Новиковым и даже вступил в масонскую ложу. В 1790-е гг. он совершил поездку по Европе, побывал в революционной Франции. Свои впечатления он отразил в сделавших его знаменитыми «Письмах русского путешественника». В своих первых литературных трудах он показал себя в качестве сторонника европейского просвещения и науки. В литературном мире он занял сторону сентиментализма.

В 1803 г. Император Александр назначил его официальным историографом – первым и единственным в истории России. С этого времени он начинает заниматься русской историей, вылившейся в его многотомное издание «История государства Российского», ставшее историческим и литературным памятником русской мысли XIX в. Как указал А.С. Пушкин, Н.М. Карамзин был последним русским летописцем. Его труд оказал громадное влияние на русскую исто-

рическую науку, литературу и культуру. Под влиянием Н.М. Карамзина А.С. Пушкин написал «Бориса Годунова». Одним из первых Н.М. Карамзин резко осудил опричный террор Ивана Грозного, властолюбие Бориса Годунова.

Н.М. Карамзин повлиял на развитие русского литературного языка, отказавшись от церковнославянской основы в русской письменной речи. Свой язык он построил на широком заимствовании иностранных слов, по поводу чего вступил в спор с А.С. Шишковым, отстаивавшим самобытность русского языка, за что тот и получил прозвище «Славянофил». Широко известен Н.М. Карамзин в качестве писателя – автора «Бедной Лизы» и других произведений романтического характера.

В меньшей степени широкому кругу исследователей истории русской мысли известен Н.М. Карамзин в качестве консервативного мыслителя. В годы занятия русской историей Н.М. Карамзин постепенно обращается от западного либерализма к консервативной традиции. Начало XIX в. и нового правления было ознаменовано либеральными проектами Александра I, которые разрабатывались М.М. Сперанским. Идеи перехода к конституционной монархии грозили разрушением эволюционного хода развития русского государственного

строения, стоявшего на непоколебимом основании – самодержавии. **Н.М. Карамзин, изучая русскую историю, пришел к выводу о том, что исключительно самодержавие может обеспечить сохранение российской культуры, веры и государственной независимости.**

В 1811 г. он подает записку Императору Александру I «О древней и новой России», в которой упреждает новаторские идеи М.М. Сперанского, не боясь царского гнева. Что удивительно, записка Н.М. Карамзина привела к повороту в политике Александра I от либерализма к традиционализму. М.М. Сперанский на 9 лет был отправлен в ссылку в Пермь, а Н.М. Карамзин был приближен к Императору. Александр I хотел назначить его министром просвещения, но, вероятно, в силу независимости и правдолюбия Карамзина должность была отдана Шишкову. Очевидно, что консервативные идеалы Н.М. Карамзина во вторую половину царствования Александра I стали непосредственной основой государственной политики Российской Империи, а главное – удержали царя от реформы государственного строя России. Попытки принятия конституции были развенчаны Н.М. Карамзиным как опасные для стабильности и порядка общественной жизни. Именно благодаря Н.М. Карамзину и внешним обстоятельствам – войне с Францией



– Россия осталась монархической державой в начале XIX в.

На основе исторических фактов Н.М. Карамзин пытался доказать Императору, что самодержавие – спасительный якорь России, средство ее безопасности и процветания. Россия неизбежно, чтобы быть самостоятельным государством, должна быть самодержавной по форме правления. При этом царь не может решать вопрос о форме правления в России. Будучи безграничным в полномочиях властителем, он все-таки не имеет нравственного права ограничить свою власть. Н.М. Карамзин пишет: «Самодержавие основало и воскресило Россию: с переменой государственного устава она гибла и должна погибнуть, составленная из частей столь многих и разных, из коих всякая имеет свои особенные гражданские пользы. Что, кроме единовластия неограниченного, может в сей машине производить единство действия? Если бы Александр, вдохновенный великодушною ненавистью к злоупотреблениям самодержавия, взял перо для предписания себе иных законов, кроме божиих и совести, то истинный добродетельный гражданин российский дерзнул бы остановить его руку и сказать: «Государь! Ты преступаешь границы своей власти: наученная догворременными бедствиями, Россия пред святым алтарем вручила самодержавие твоему предку и требовала, да управляет ею верховно, нераздельно. Сей завет есть основание твоей власти: можешь все, но не можешь законно ограничить ее!»<sup>1</sup>.

**Н.М. Карамзин выработал своего рода закон политической жизни в России. Слабость верховной власти, ограничение самодержавия ведут к потере независимости, угрозе завоевания, произволу олигархии и аристократии, падению культуры и нравов. Татарское иго, Смутное Время, правление самозванцев и аристократии (семибоярщина), попытки ограничения власти при Екатерине, Анне Иоанновне, Екатерине II приводили к политическому кризису, угрозе распада государства, сползания в анархию. И только восстано-**

**ление самодержавия обеспечивало внутренний порядок, мир и стабильность.** В записке «О Древней и Новой России» он отмечает: «Россия основалась победами и единоначалием, гибла от разновластия, а спаслась мудрым самодержавием»<sup>2</sup>. По словам Н.М. Карамзина, «самодержавие – есть палладиум России: целость его необходима для счастья».

В русской монархии Н.М. Карамзин подмечает патриархальные начала: «В России государь есть живой закон: добрых милует, злых казнит, и любовь первых приобретает страхом последних. Не боятся государя – не боятся и закона! В монархе Российском соединяются все власти: наше правление есть отеческое, патриархальное. Отец семейства судит и наказывает без протокола: так и монарх в иных случаях должен необходимо действовать по единой совести»<sup>3</sup>. Здесь Карамзин показывает, что управление в России должно строиться не на одних формальных установлениях, а на законах человеческой совести, неформализованных социальных регуляторах.

**Н.М. Карамзин одним из первых в истории русской мысли заложил основы рациональной доктрины охранительства. Резко критикуя реформы Александра I, он считал, что государственное управление должно быть органическим, естественным, охранительным. Царь должен быть не новатором, а охранителем старинных порядков в обществе – в вере, культуре, государственном механизме. Новаторство ведет к нарушению постепенности в эволюции общественной жизни.** Причем Карамзин не говорил о возврате к старой России или консервации отживающих традиций, а имел в виду необходимость сохранения ценных и проверенных историей общественных и государственных институтов России. Охранительные взгляды Н.М. Карамзина выражены в следующих словах: «Зло, к которому мы привыкли, для нас чувствительно менее нового, а новому добру как-то не верится. Перемены сделанные не ручаются за пользу будущих: ожидают их более со страхом, нежели с надеждою, ибо к древним

зданиям прикасаться опасно. Россия же существует около 1000 лет – и не в образе дикой орды, но в виде государства великого, а нам все твердят о новых образованиях, о новых уставах, как будто мы недавно вышли из темных лесов американских! Требуем более мудрости хранительной, нежели творческой... Оставив прежние формы, но двигая, так сказать, оные постоянным духом ревности к общему добру, он скорее мог бы достигнуть сей цели и затруднил бы для наследников отступление от законного порядка. Гораздо легче отменить новое, нежели старое; гораздо легче придать важности сенату, нежели дать возможность нынешнему Совету в глазах будущего преемника Александрова; новости идут к новостям и благоприятствуют необузданности произвола»<sup>4</sup>.

В этом отношении, принимая необходимость ряда реформ Петра I, Н.М. Карамзин все-таки видел в политике первого русского императора отрицание российских традиций, насилие над душевным складом русского народа. По мысли Карамзина, такая политика влекла за собой при всех внешних успехах в экономике, просвещении постепенную нравственную деградацию России. В «Записке о Древней и Новой России» он писал: «Петр не хотел вникнуть в истину, что дух народный составляет нравственное могущество государство, подобное физическому, нужное для твердости. Сей дух и вера спасли Россию во время самозванства: но есть не что иное, как привязанность к нашему особенному, не что иное, как уважение к своему народному достоинству... Два государства могут стоять на одной степени гражданского просвещения, имея нравы различные. Государство может заимствовать от другого полезные сведения, не следуя ему в обычаях. Пусть сии обычаи естественно изменяются, но предписывать им уставы есть насилие, незаконное и для монарха самодержавного. Народ в первоначальном завете с венценосцами сказал им: «Блюдите нашу безопасность вне и внутри, наказывайте злодеев, жертвуйте частью для спасения целого», – но не сказал:





«Противоборствуйте нашим невинным склонностям и вкусам в домашней жизни». В сем отношении государь по справедливости может действовать только примером, а не указом»<sup>5</sup>.

**По мнению Н.М. Карамзина, иные формы правления в России не могут прижиться и приведут к разрушению государства. Аристократия и олигархия выльются в сепаратизм и феодальные войны. Народоуправство с помощью вечевых форм самоуправления недопустимо в условиях постоянной внешней агрессии и полиэтничного состава Российской Империи. Самодержавие – единственный гарант безопасности и стабильности России.** Н.М. Карамзин отмечал: «История наша представляет доказательство двух истин: 1) для твердого самодержавия необходимо государственное могущество; 2) рабство политическое несовместимо с гражданской вольностью»<sup>6</sup>.

Русская история доказала жизнеспособность самодержавия, выдержавшего войны, социальные конфликты, голод, стихийные бедствия. Сам русский народ своей психологией свылся с самодержавной формой правления. Любая попытка ограничения царской власти обернется социальной катастрофой и распадом государства. Власть в России может быть единоличной, патриархальной и юридически неограниченной.

В трудах Н.М. Карамзина прозвучали все традиционные черты самодержавного правления:

- *единоличность;*
- *юридическая неограниченность власти в сочетании с ограниченностью ее совестью и ответственностью монарха перед Богом;*
- *патриархальность отношений между царем и народом;*
- *самодержавие – средство консолидации, примирения разрозненных частей государства, социальных и национальных интересов;*
- *самодержавие есть средство охранения русского православия, культуры и независимости от внешних врагов и внутренних угроз.*

**По вопросу о соотношении церковной и государственной властей Н.М. Карамзин стоял на традиционной позиции о необходимости симфонии властей. Причем в петровских реформах, превративших церковь в институт государства, он видел отступление от идеала симфонии. Он верно заметил, что в России никогда власть церковной иерархии не претендовала на светское могущество и доминирование. Церковь и государство находили возможности для совместной, гармоничной работы по укреплению духовных основ общества.** Н.М. Карамзин указывает: «Наше духовенство никогда не противоборствовало мирской власти, ни княжеской, ни царской: служило ей полезным орудием в делах государственных и совестью в ее случайных уклонениях от добродетели. Первосвятители у нас одно право: вещать истину государям, не действовать, не мятежничать, – право благословенное не только для народа, но и для монарха, коего счастье состоит в справедливости... с ослаблением веры государь лишается способа владеть сердцами народа в случаях чрезвычайных, где нужно все забыть, все оставить для отечества и где пастырь душ может обещать в награду один венец мученический. Власть духовная должна иметь особенный круг действия вне гражданской власти, но действовать в тесном союзе с нею. Говорю о законе, о праве. Умный монарх в делах государственной пользы всегда найдет способ согласить волю митрополита с волей верховной; но лучше, если сие согласие имеет вид свободы и внутреннего убеждения, а не всеподданнической покорности»<sup>7</sup>.

Н.М. Карамзин резко критиковал мероприятия Александра I, а именно:

- *фискальный характер налоговой политики, ограничивающий развитие хозяйства;*
- *безответственность министров;*
- *ошибки во внешней политике, когда можно было предотвратить войну с Наполеоном еще на этапе переговоров;*
- *бюрократизация деятельности государственного аппарата;*

- *превращение сената в судебный орган вместо формы правления мудрых и преданных отечеству дворян.*

По поводу бюрократизации России он отмечал: «Главная ошибка законодателей сего царствования состоит в излишнем уважении форм государственной деятельности: от того – изобретение разных министерств, учреждение Совета и прочее... Последуем иному правилу и скажем, что не формы, а люди важны... Итак, первое наше доброе пожелание есть, да способствует Бог Александру в счастливом избрании людей!»<sup>8</sup>.

В государственном управлении Карамзин считал безнравственным и тлетворным движением по службе по мотивам получения богатства и обеспечения праздности: «1) за деньги не делается ничего великого; 2) изобилие располагает человека к праздной неге, противной всему великому»<sup>9</sup>. Служение отечеству может быть основано на идее чести, гарантирующей самоотверженность и искренность служения.

На взгляд Н.М. Карамзина, для охранения России нужно царю обязательно следовать ряду принципов:

- *идея ранга и предоставления исключительно дворянам права государственной службы;*
- *обеспечение независимости духовенства и его веса в государственных делах вплоть до восстановления патриаршества;*
- *образование духовенства;*
- *идея консервативного правления – следование традициям и обычаям России;*
- *искоренение бюрократии и забота о людях, а не о формах, процедурах, регламентах.*

<sup>1</sup> Карамзин Н.М. История государства Российского. М.: Эксмо, 2010. С. 1004.

<sup>2</sup> Карамзин Н.М. Указ. соч. С. 994.

<sup>3</sup> Карамзин Н.М. Указ. соч. С. 1012.

<sup>4</sup> Карамзин Н.М. Указ. соч. С. 1009.

<sup>5</sup> Карамзин Н.М. Указ. соч. С. 997.

<sup>6</sup> Карамзин Н.М. Указ. соч. С. 993.

<sup>7</sup> Карамзин Н.М. Указ. соч. С. 999.

<sup>8</sup> Карамзин Н.М. Указ. соч. С. 1011.

<sup>9</sup> Карамзин Н.М. Указ. соч. С. 1013.





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

Алексей Вячеславович Должиков, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин и прав человека Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук

*Настоящая работа посвящена анализу проблем рассмотрения Федеральными судьями дел об административных правонарушениях. В качестве эмпирического материала используется практика судов общей юрисдикции Алтайского края в 2011 г. В работе предпринята попытка сформулировать меры по совершенствованию правоприменительной практики, в том числе предложены способы устранения пробелов и противоречий в действующем административном законодательстве.*

## ПРОБЛЕМЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

Существующая нормативная основа рассмотрения судами общей юрисдикции административных споров далека от стабильности. Федеральным законодателем вносятся изменения, касающиеся как процессуальных требований, так и отдельных составов административных правонарушений. Только за первый квартал 2012 г. в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ<sup>1</sup> было внесено шесть изменений<sup>2</sup>. Столь частая модификация «правил игры» не только не обеспечивает элементарную устойчивость административной судебной практики, но и подрывают доверие российских граждан к правосудию и органам публичной власти в целом. Поэтому своевременное реагирование федеральными судьями на изменения в административном деликтном законодательстве представляет собой объективную потребность в современных условиях. Это определяет актуальность и практическую значимость представленной работы.

Одним из последствий нестабильности административного законодательства в рассматриваемой сфере выступают ошибки или его неверное толкование

отдельными судьями. Данное обстоятельство подтверждают те факты, которые выявляются в процессе пересмотра судебных актов административным составом судебной коллегии по гражданским делам Алтайского краевого суда. Кроме того, в соответствии с п. 6 ч. 3 ст. 29 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (с изм. от 1 июня 2011 г.) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» к компетенции председателя суда субъекта Российской Федерации относится организация работы по изучению и обобщению судебной практики<sup>3</sup>. В целях реализации такого полномочия в Алтайском краевом суде ежегодно готовится обобщение судебной практики и по делам об административных правонарушениях<sup>4</sup>. Предметом данных обобщений выступает практика рассмотрения судьями районных (городских) судов Алтайского края дел об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых установлена КоАП и Законом Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС (с изм. от 4 мая 2012 г.) «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края»<sup>5</sup>. В подготавливаемых по итогам

таких обобщений справках находят свое отражение следующие вопросы:

- проверка правильности применения законодательства, устанавливающего административную ответственность;
- изучение практики применения норм материального права, за нарушение которых установлена административная ответственность;
- законность и обоснованность выносимых судебных актов;
- выявление неясных и спорных вопросов в рассматриваемой сфере.

В процессе подготовки обобщений особое внимание уделяется характеру допускаемых судьями ошибок, повлекших отмену или изменение судебных постановлений, а также прекращение производства по делу.

Для определения качественных характеристик работы судей используется показатель утверждаемости судебных актов. Он представляет собой процентное соотношение количества постановлений (решений), оставленных без изменения вышестоящей судебной инстанцией по результатам рассмотрения жалоб и протестов, с одной стороны, и общего количества обжалованных (опротестованных) постановлений и решений по делам об административных правонарушениях





– с другой стороны. Динамика данного показателя применительно к судьям районных (городских) судов Алтайского края за период с 2008 по 2011 гг. включительно представлена в графике. В частности, за 2011 г. количественные значения показателя охватывают рассмотренные судьями краевого суда 263 дела по жалобам (протестам) на не вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях (в порядке главы 29 КоАП) и 448 дел по жалобам (протестам) на не вступившие в законную силу решения по делам об административных правонарушениях (в порядке главы 30 КоАП). При этом 453 судебных акта были оставлены без изменения, а 188 – отменены либо изменены<sup>7</sup>. Основной причиной отмены таких судебных актов является существенное нарушение процессуальных требований, предусмотренных КоАП. Данные нарушения не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть соответствующие дела (п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП). Таким образом, по данному основанию отменяется более половины судебных актов.

Одной из распространённых проблем при рассмотрении дел об административных правонарушениях является нарушение правил подведомственности. Так, согласно ч. 3 ст. 23.1 КоАП дела об административных правонарушениях, которые указаны в ч. 1 и 2 настоящей статьи и производство по которым осуществляется в форме административного расследования, а также дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, административное приостановление деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, рассматриваются судьями районных судов.

Нарушение приведенной процессуальной нормы демонстрирует следующий пример. Постановлением судьи одного из городских судов Алтайского края индивидуальный предприниматель П. за нарушение требований пожарной безопасности был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 20.4 КоАП, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 30000 рублей. Однако ч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП не содержат указания на ч. 4 ст. 20.4 КоАП и не предусматривают административное выдворение за пределы Российской Федерации или администра-

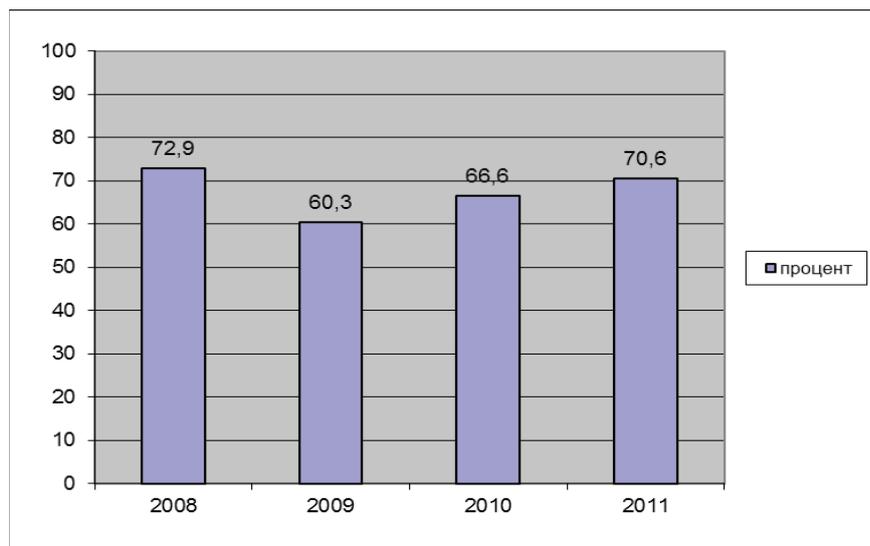


Рис. 1. Показатели утверждаемости судебных актов, вынесенных судьями районных (городских) судов Алтайского края с 2008 по 2011 гг.<sup>6</sup>

тивное приостановление деятельности. Следовательно, дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 4 ст. 20.4 КоАП РФ, не относятся к компетенции судей. Поэтому даже проведенное в рассматриваемом деле административное расследование в отношении индивидуального предпринимателя П. не влечет его передачу на рассмотрение судьбе.

Поскольку в соответствии со ст. 23.34 КоАП дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.4 КоАП, рассматривают органы, осуществляющие государственный пожарный надзор, решением Алтайского краевого суда от 11 августа 2011 г. (дело № 7-158/2011) вышеприведенное решение судьи городского суда было отменено, а дело об административном правонарушении направлено на рассмотрение в территориальный отдел Главного управления Министерства по чрезвычайным ситуациям России по Алтайскому краю<sup>8</sup>.

Основной причиной рассмотренного нарушения стало невнимание к изменениям от 3 июня 2011 г. № 120-ФЗ<sup>9</sup>, внесенным в ст. 20.4 КоАП. По сути новая редакция данного состава предусмотрела возможность назначения наказания в виде административного приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей лишь в случае повторного совершения соответствующего правонарушения.

На этом фоне особый интерес приобретает позиция Верховного Суда РФ по вопросу о том, в каких случаях дела об административных правонарушениях, производство по которым проводилось в форме административного расследования,

подлежат рассмотрению в суде. Согласно Обзору законодательства и судебной практики за четвертый квартал 2007 г.<sup>10</sup>, когда в отношении лиц, совершивших административные правонарушения, перечисленные в ч. 2 ст. 23.1 КоАП, производилось административное расследование, административный орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, обязано передать его на рассмотрение суда, поскольку в абз. 2 ч. 2 данной нормы установлена исключительная судебная подведомственность в отношении таких дел. Кроме того, Верховный Суд РФ обращает внимание на то, что в качестве компетентного суда, уполномоченного рассматривать эти дела, абз. 2 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ определен районный суд.

При этом ответ на аналогичный вопрос, опубликованный в Обзоре законодательства и судебной практики за первый квартал 2003 г. (вопрос № 4)<sup>11</sup>, признан Верховным Судом РФ утратившим силу. Одновременно в дальнейшем со стороны Верховного Суда РФ не последовало никаких разъяснений относительно «оставшейся» категории дел из числа предусмотренных абз. 2 ч. 3 ст. 23.1 КоАП и соответственно подведомственных районным судам. Имеются в виду дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации, административное приостановление деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской служ-



службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы.

Тем самым нерешенным оказался вопрос о подведомственности дел по составам правонарушений, перечисленным в ч. 2 ст. 23.1 КоАП, санкции которых предусматривают данные виды наказаний. Данная ситуация не предполагает свободы усмотрения органа (должностного лица), к которому поступило дело о таком административном правонарушении, фактически означает его обязательную передачу на рассмотрение судь. В таких условиях Алтайский краевой суд использует не расширительное, а буквальное толкование, данное в Обзоре законодательства и судебной практики за четвертый квартал 2007 г. Предполагается, что к исключительной компетенции районных судов относятся только те составы правонарушений из числа предусмотренных ч. 2 ст. 23.1 КоАП, по которым проводилось административное расследование.

Еще одной важной проблемой в рассматриваемой сфере выступает *надлежащее извещение о времени и месте рассмотрения дела* участников административного производства. Так, федеральные суды в Алтайском крае иногда продолжают рассматривать дела при отсутствии сведений о должном извещении лиц, в отношении которых возбуждено административное производство. В то же время в соответствии с ч. 2 ст. 25.1 КоАП разрешение дела в отсутствие правонарушителя возможно лишь в случаях, если имеются данные о его надлежащем извещении и если от лица не поступило ходатайств об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Действующее административное законодательство не содержит каких-либо ограничений, связанных с надлежащим извещением. В зависимости от конкретных обстоятельств дела такое извещение может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации ее адресату (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью и т.п.). Одной из новелл в этой сфере выступает возможность оповещения участвующих в деле лиц посредством «новых» средств коммуникаций. Исходя из изменений, внесенных в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>12</sup>, для этих целей допускается использование коротких текстовых сообщений (СМС).

Такое оповещение возможно в случае согласия лица на уведомление таким способом, а также при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату<sup>13</sup>.

В любом случае, если лицо не было проинформировано о времени судебного заседания таким образом, чтобы иметь возможность явиться на него, то имеет место нарушение права заявителя на справедливое судебное разбирательство, предусмотренное п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.<sup>14</sup> Такой вывод вытекает из практики Европейского Суда по правам человека в принятых им постановлениях по конкретным делам (постановления от 15 марта 2005 г. по делу «Яковлев против Российской Федерации»<sup>15</sup> и от 20 октября 2005 г. по делу «Грошев против Российской Федерации»<sup>16</sup>). Аналогичная позиция содержится в п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Необходимость извещения о времени и месте рассмотрения дела вытекает из требования об элементарной определенности правовых отношений. У лица должна существовать реальная возможность подготовиться к судебному разбирательству и явиться в суд в назначенное время. Вместе с тем суды не всегда учитывают данное процессуальное правило. Например, решением судьбы одного из районных судов Алтайского края было оставлено без изменения постановление начальника отделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения (далее – ГИБДД) межмуниципального отдела внутренних дел, которым Р. был признан виновным в совершении административного правонарушения по ст. 12.6 КоАП. При этом вывод судьбы не соответствовал обстоятельствам дела. В протоколе об административном правонарушении не было указано время рассмотрения материалов в ГИБДД. Это означало, что правонарушитель не только не был надлежащим образом извещен о времени рассмотрения дела, но и объективно не мог реализовать свое право на защиту. Поэтому постановление должностного лица ГИБДД и решение районного суда были отменены, а производство по делу было прекращено за истечением срока давности привлечения к ответственности (дело № 21-213/2011)<sup>17</sup>.

Таким образом, рассмотренные проблемы судебной практики прямо не свидетельствуют о непрофессионализме судей в Алтайском крае. Напротив, выявляемые ошибки позволяют ориенти-

ровать других судей на неукоснительное соблюдение в первую очередь процессуальных норм при разбирательстве дел об административных правонарушениях. Не последним фактором, который порождает указанные судебные ошибки, выступает отсутствие стабильности административного законодательства в рассмотренной области.

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

<sup>2</sup> См.: Федеральные законы от 31 января 2012 г. № 2-ФЗ; 1 марта 2012 г. № 18-ФЗ; 2 апреля 2012 г. № 30-ФЗ; 2 апреля 2012 г. № 31-ФЗ; 23 апреля 2012 г. № 34-ФЗ; 23 апреля 2012 г. № 36-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 6. Ст. 621; № 10. Ст. 1166; № 15. Ст. 1723; Ст. 1724; № 18. Ст. 2126; Ст. 2128.

<sup>3</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 898; 2011. № 23. Ст. 3240.

<sup>4</sup> См.: Текущий архив Алтайского краевого суда за 2011 г.

<sup>5</sup> См.: Сборник законодательства Алтайского края. 2002. № 75. Ч. 1. С. 34; Алтайская правда. 2012. 11 мая.

<sup>6</sup> См.: Информационный бюллетень (специальный выпуск) по итогам работы судов и мировых судей Алтайского края в 2008 году.- Барнаул: Управление Судебного департамента в Алтайском крае. 2009. С. 71; Информационный бюллетень (специальный выпуск) по итогам работы судов и мировых судей Алтайского края в 2009 году. Барнаул, 2010. С. 225; Информационный бюллетень (специальный выпуск) по итогам работы судов и мировых судей Алтайского края в 2010 году. Барнаул, 2011. С. 210; Справка о работе федеральных судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях в 2011 году // Текущий архив Алтайского краевого суда за 2011 г.

<sup>7</sup> См.: Там же.

<sup>8</sup> Текущий архив Алтайского краевого суда за 2011 г.

<sup>9</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 23. Ст. 3260.

<sup>10</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 5.

<sup>11</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

<sup>12</sup> См.: Российская газета. 2005. 19 апреля.

<sup>13</sup> См.: Российская газета. 2012. 17 февраля.

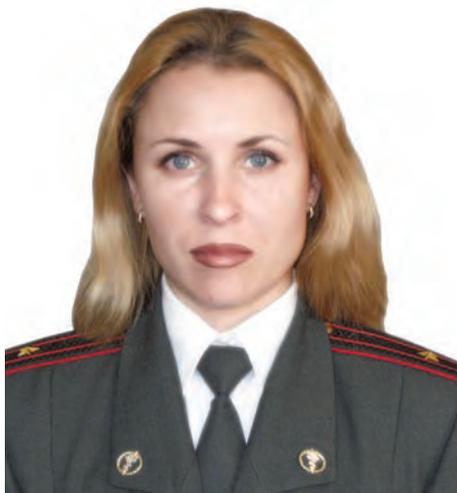
<sup>14</sup> См.: Собрание законодательства. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>15</sup> См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2005. № 10. С. 51, 88-92.

<sup>16</sup> См.: Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2006. № 5. С. 82, 88-92.

<sup>17</sup> Текущий архив Алтайского краевого суда за 2011 г.





Олег Александрович Каленицкий, заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук

Ольга Юрьевна Старцева, заместитель начальника отдела РУФСКН по Алтайскому краю

**В статье анализируются правовые и организационные вопросы проведения мониторинга наркоситуации в России и ее субъектах, а также рассматриваются отдельные итоги мониторинга наркоситуации в Алтайском крае за 2011 г.**

## К ВОПРОСУ О МОНИТОРИНГЕ НАРКОСИТУАЦИИ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ ЗА 2011 ГОД

Незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ и злоупотребление ими приобретают все более значительные масштабы и представляют одну из особенно серьезных угроз экономическому процветанию, политическому строю и национальной безопасности России.

Сохраняющаяся нестабильность в обществе, снижение уровня жизни, рост безработицы, потеря частью граждан нравственных ориентиров создают условия для наркотизации населения и роста тесно связанной с ней наркопреступности. Изменение тенденций злоупотребления наркотиками и их распространения, реструктуризация российского наркорынка в сторону увеличения в общей массе наркотиков доли героина и амфетаминов, стремительное омоложение контингента потребителей наркотических средств ведут к дальнейшему обострению этой проблемы, решение которой требует полного соответствия целям и принципам, закрепленным в резолюции XX специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

За прошедшие годы новой российской государственностью в ответ на наркоугрозу был предпринят определенный комплекс мероприятий. Принятие «Концепции государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации» стало свидетельством признания государством важности и актуальности противодействия незаконному обороту наркотиков. Среди других крупных мер в данном направлении

следует прежде всего отметить создание специализированных подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и формирования специального законодательства. Наконец, Российская Федерация активно включилась в процесс международного сотрудничества в борьбе с транснациональной организованной наркопреступностью.

Логическим развитием предыдущих мероприятий стало образование Государственного антинаркотического комитета и антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также для осуществления мониторинга и оценки развития наркоситуации в Российской Федерации и ее субъектах<sup>1</sup>.

Говоря о необходимости осуществления мониторинга и оценки наркоситуации в Российской Федерации и ее субъектах, следует отметить, что эта деятельность является одной из основных задач Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690<sup>2</sup>.

В свою очередь цели, задачи и порядок организации мониторинга наркоситуации в Российской Федерации уста-

новлены Положением о государственной системе мониторинга наркоситуации в Российской Федерации<sup>3</sup>.

В соответствии с Положением цели и осуществления мониторинга наркоситуации являются:

1. Определение состояния наркоситуации в Российской Федерации и масштабов незаконного распространения и потребления наркотиков.
2. Выявление, прогнозирование и оценка угроз национальной безопасности, связанных с незаконным оборотом наркотиков и их прекурсоров.
3. Оценка эффективности проводимой в Российской Федерации антинаркотической политики и формирование предложений по ее оптимизации.

Основными задачами мониторинга наркоситуации являются:

1. Непрерывное получение и анализ информации о состоянии процессов и явлений в сфере оборота наркотиков и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией.
2. Своевременное выявление негативных тенденций развития наркоситуации, новых угроз национальной безопасности, возникающих вследствие незаконного оборота наркотиков, а также вызывающих их факторов.
3. Прогнозирование развития наркоситуации и выработка предложений по ее улучшению.



Мониторинг наркоситуации предусматривает проведение исследований различных аспектов незаконного оборота наркотиков (социального, медицинского, правоохранительного, экономического и других аспектов), в том числе с привлечением научно-исследовательских учреждений и других организаций, а также использование информации международных организаций, международных компетентных органов, компетентных органов иностранных государств.

Мониторинг наркоситуации в субъекте Российской Федерации осуществляется по итогам года.

На территории субъекта Российской Федерации, в соответствии с Положением, мониторинг наркоситуации осуществляется антинаркотической комиссией, члены которой проводят обобщение, анализ и оценку ведомственных статистических данных, а также результатов их антинаркотической деятельности и связанной с ней деятельности.

Так, результаты мониторинга на территории Алтайского края за 2011 г. свидетельствуют о том, что широкое распространение наркозаболеваемости обусловлено рядом факторов. При этом современная ситуация, связанная с распространением наркотиков на территории Алтайского края, во многом определяется получившимися распространением в 1990-х гг. деструктивными процессами – такими, как экономическая нестабильность, снижение уровня жизни большей части населения, значительная безработица, отсутствие социальных гарантий, проблемы с реализацией собственного социального потенциала и отсутствие социальных лифтов, значительная криминализация общества.

В качестве основного фактора выделяется социальная неустроенность населения. Несмотря на улучшение большинства показателей в социальной сфере, многие жители, особенно сельской местности, до настоящего времени имеют проблемы с трудоустройством, уровень заработной платы остается низким.

Как свидетельствуют данные социологического исследования, структура факторов, приводящих к употреблению наркотиков, очень сложна и разнообразна. Однако на первом месте с большим отрывом респондентами выделен мотив, связанный с интересом познания сути наркотического воздействия: «интерес, любопытство»; на втором «по популярности» месте – мотив употребления наркотика «за компанию».

Таким образом, стремление влиться в компанию, приняв ценности большинства представителей группы, а в данном случае – антиценности наркопотребления, конформность является одним из доминирующих мотивов употребления наркотиков. Далее следует гедонистический мотив – стремление получить удовольствие, отсутствие насыщенного досуга, желание снять напряжение «простым» способом, испытать острые ощущения, избавиться от личных и семейных проблем, стремление быть, как все, и желание таким способом вызвать уважение других.

Представленная структура мотивов потребления наркотиков прежде всего свидетельствует о недостаточной культуре досуга, информированности о социально приемлемых, позитивных способах саморегулирования и регулирования интимных, дружеских и семейных отношений.

Следует отметить и тот факт, что женщины чаще, чем мужчины, к пробе наркотика приводит любопытство, интерес при выборе всех прочих альтернатив. Мужчины чаще отмечают желание получить удовольствие, а доля мужчин, использующих наркотик в качестве средства ухода от семейных проблем, в несколько раз превышает долю женщин. Также мужчины в отличие от женщин больше стремятся «быть, как все», чаще снимают напряжение с помощью наркотических веществ. При этом мотив «чтобы уважали друзья и знакомые», по данным исследования, не является актуальным для женщин.

Структура мотивов пробы наркотиков также несколько дифференцируется в разрезе разных возрастных групп. Так, мотив, связанный со стремлением уйти от личных проблем, актуализируется с возрастом, т.е. чем старше респондент, тем сильнее стремление уйти от проблем с помощью иллюзий наркотического опьянения. Эгоистическое желание получения удовольствия максимально проявляется в возрастных группах 31-35 и 56-65 лет. Мотив приобретения уважительного отношения, повышения значимости в глазах окружающих через приобщение к культуре наркопотребления значим для представителей возрастной группы 16-20 лет и 36-45 лет.

Если анализировать структуру мотивов потребления по образовательному критерию, то можно отметить, что чем ниже уровень образования респондента, тем более разнообразна структура мотивов. Так среди лиц с высшим образованием отсутствуют такие мотивы, как

«желание уйти от личных или семейных проблем», в группе со средне-специальным образованием – «желание быть, как все» и «приобретения уважения других», в группе с начальным профессиональным образованием – «стремление быть таким, как все».

Данные распределения ответов о возрасте первой пробы наркотика в разрезе разных возрастных групп в целом отражают основную тенденцию. В то же время можно сделать общий вывод: выявлена тенденция снижения возраста начала наркопотребления: для респондентов старших возрастных групп характерно более позднее приобщение к наркотическим веществам, для представителей младших групп – более раннее. Таким образом, возраст начала наркокарьеры молодеет.

Распределение возраста первой пробы наркотика в группах, дифференцированных по уровню образования, свидетельствует о том, что уровень образования не имеет определяющего влияния на начало карьеры наркопотребителя: для всех образовательных подвыборок возрастом первой пробы наркотического вещества определен диапазон от 15 до 20 лет. Также следует отметить тенденцию того, что с достижением высокого уровня образования снижается риск пробы наркотика: в группе респондентов с высшим и более одного высшего образования не зафиксировано ни одного случая начала употребления наркотических веществ после 25 лет.

Анализ динамики распространенности наркомании в Сибирском федеральном округе и Алтайском крае свидетельствует о сохранении стабильно напряженной наркологической ситуации. Сибирский ФО в 2010 г. занимал первое место среди федеральных округов Российской Федерации по числу зарегистрированных больных наркоманией, показатель составил 368,6 на 100 тыс. населения, превысив показатель РФ в 1,5 раза (РФ 2010 г. – 247,3 на 100 тыс. населения).

Алтайский край по итогам 2010 г. занимал пятое место среди субъектов Сибирского ФО после Новосибирской (572,1 на 100 тыс. нас.), Иркутской (487,9 на 100 тыс. нас.), Кемеровской (413,9 на 100 тыс. нас.), Томской (394,0 на 100 тыс. нас.) областей.

Наркологическая ситуация, связанная с потреблением наркотических веществ, остается значимой проблемой и представляет серьезную опасность здоровью населения края.





В 2011 г. показатель зарегистрированных больных наркоманией по краю составил 376,7 на 100 тыс. населения, к уровню 2010 г. снизился на 1,0%, но остался выше показателя РФ в 1,5 раза.

Общее число зарегистрированных больных наркоманией в 2011 г. составило 9105 человек (0,4% от общей численности населения Алтайского края). Доля в структуре всех наркологических расстройств составила 15,7%.

С 2008 г. в крае наметилась тенденция снижения темпа роста показателя распространенности наркомании. В 2009-2011 гг. отмечалась отрицательная динамика этого показателя, убыль составила 11%; 2,5% и 1% соответственно.

Наиболее высокие показатели учтенной распространенности наркомании отмечаются в городах края и превышают среднестатистический показатель по краю:

- г. Рубцовск – 722,0 на 100 тыс. населения (1061 чел.) – больше среднекраевого значения в 1,9 раза;
- г. Барнаул – 622,3 на 100 тыс. населения (4175 чел.) – в 1,7 раза;
- г. Бийск – 464,5 на 100 тыс. населения (1018 чел.) – в 1,2 раза.

Следует отметить, что в сельских районах, прилегающих к границе с Республикой Казахстан, а также расположенных вдоль Транссибирской и Среднеазиатской железнодорожных магистралей, вблизи основных автомобильных дорог регионального значения и федеральной автотрассы М-52, имеет место наиболее высокий показатель распространенности наркомании.

Самый высокий показатель зарегистрированных больных наркоманией зафиксирован в возрасте 20-39 лет – 89,2% (т.е. в трудоспособном возрасте); на втором месте – больные в возрасте старше 40 лет – 9,3%; на третьем месте – молодежь 18-19 лет – 1,4%; доля подростков – 0,1%. Среди детей случаев наркомании не зарегистрировано.

Удельный вес женщин с зависимостью от наркотических веществ в общем числе наблюдаемых больных составил 17,7%, доля мужчин – 82,3% (соотношение – 1:5) (доля зарегистрированных женщин, больных наркоманией, в общей численности женского населения составила 0,1% и осталась на уровне 2010 г.).

В 2011 г. смертность больных наркоманией, зарегистрированных в лечебных учреждениях края, составила 183 человека, что меньше показателя 2010 г. на 5,2% (193 чел.). Из числа больных наркоманией, снятых с наблюдения в связи со смер-

тью, наибольший процент летальности составляют соматические заболевания – 48% (89 чел.) и острые отравления наркотическими веществами (передозировки) – 26,8% (49 человек).

Одной из важнейших и актуальных проблем как для отдельно взятого региона, так и для Российской Федерации в целом, является проблема потребления наркотических средств и психотропных веществ детьми и подростками.

В 2011 г. в крае зарегистрировано 6 детей, употребляющих наркотические вещества с вредными последствиями. По сравнению с 2010 г. показатель учтенной распространенности снизился в 1,5 раза и составил 5,4 на 100 тыс. детского населения (2010 г. – 8,1 на 100 тыс. детского населения, или 9 чел.).

Показатель зарегистрированных подростков с зависимостью от наркотических веществ в 2011 г. по сравнению с 2010 г. снизился в 1,9 раза и составил 9,2 на 100 тыс. подросткового населения – 7 чел. (2010 г. – 17,1 на 100 тыс. подросткового населения, или 13 чел.). При этом значение данного показателя стало ниже аналогичного по Российской Федерации в 1,7 раза (РФ 2010 г. – 15,6 на 100 тыс. подросткового населения).

В целом масштабы немедицинского потребления наркотиков в Алтайском крае можно охарактеризовать следующими показателями. Общее число лиц, больных наркоманией, а также употребляющих наркотические средства и психотропные вещества с вредными последствиями, составило 11483 чел., или 475,1 лиц на 100 тыс. населения. С учетом коэффициента латентности (1,37), рассчитываемого в соответствии с методикой расчета критериев оценки развития наркоситуации, значение данного показателя составило 15732 лица (0,7% от общей численности населения края), или 649,6 на 100 тыс. населения.

В структуре потребления наркотических веществ в крае, как и прежде, преобладает опийная группа (90,2%). Из общего числа зарегистрированных потребителей инъекционных наркотиков 7536 чел. (82,7%) употребляют героин.

Во всех возрастных группах в структуре больных наркоманией первое ранговое место занимают больные опийной наркоманией, второе – больные с зависимостью от каннабиса (гашишная наркомания), третье – больные, употребляющие другие наркотики и сочетания различных наркотиков. Среди подростков опийная наркомания составляет 69,2%, гашишная – 30,8%.

Потребление наркотических веществ иных групп (психостимуляторы и другие) не получило в Алтайском крае широкого распространения. За период 2009-2011 гг. отмечается незначительная тенденция роста зарегистрированных больных с зависимостью от этих веществ.

Особенностью сложившейся наркоситуации в крае во 2-м полугодии 2010 г. и в течение 2011 г. стало увеличение числа больных героиновой наркоманией, переходящих на употребление наркотика кустарного изготовления из кодеинсодержащих лекарственных препаратов – дезоморфина. Последствиями дезоморфиновой наркомании являются стремительное формирование наркотической зависимости, крайне высокая токсичность дезоморфина, соматические осложнения (тромбофлебиты, гангрена конечностей, гепатиты, поражение почек), психические осложнения (энцефалопатия, деградация личности), ВИЧ-инфекция, сепсис.

Из рассматриваемых способов приема наркотика установлено, что в старшей возрастной группе 56-65 лет основной способ приема наркотика – курение (100%), в группе от 46 до 55 лет – курение (80%) и прием таблеток (20%). Внутривенное введение наркотических веществ фиксируется в группе от 21 года и старше, самым младшим респондентам (12-15 лет) такой способ приема наркотика неприемлем. Данное распределение может, в частности, подтверждать распространенное представление о том, что карьера наркопотребителя начинается, как правило, с «легких» наркотиков. Инъекционное употребление наркотических веществ наиболее распространено в группе 26-30-летних (20%).

Анализ ситуации, связанной с незаконным оборотом наркотиков, свидетельствует о том, что данная проблема остается достаточно актуальной. Общеизвестно-опасный характер преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, подтверждается тем, что в структуре зарегистрированной преступности в Российской Федерации в целом и в Алтайском крае в частности этот вид преступности занимает второе место после преступлений, направленных против собственности. Так, по данным ФГБУ «ГИАЦ МВД России» по итогам 2011 г., из общего количества зарегистрированных в стране преступлений (2404807 преступлений), 215214 связаны с незаконным оборотом наркотиков, что составило 8,9%.



В Алтайском крае в 2011 г. количество преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, сильнодействующих веществ, зарегистрированных правоохранительными органами региона, снизилось по сравнению с 2010 г. на 10,6% и составило 4681, из них 98,4% связаны с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов.

В 2011 г. уровень наркопреступности в крае составил 193,7 на 100 тыс. населения (исходя из данных Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю о численности постоянного населения на 1 января 2011 г.), что ниже значения аналогичного показателя 2010 г. на 6,1%, а также ниже среднего показателя по Сибирскому федеральному округу на 1%. В то же время уровень наркопреступности в регионе на 28,6% превышает среднее значение по России (150,6 преступления на 100 тыс. населения).

Число регистрируемых в Алтайском крае тяжких и особо тяжких преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков составило 3141, или 67,1% от общего количества выявленных наркопреступлений, что ниже аналогичного показателя прошлого года (далее – АППГ) на 4%.

По сравнению с 2010 г. увеличилось количество преступлений, предусмотренных ст. 228 УК РФ – 2391 преступление (АППГ – 2316), из них 95 связаны с незаконным изготовлением, переработкой наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, что почти в 2 раза превышает значение АППГ (51 преступление), 11 – с незаконной перевозкой наркотических средств и психотропных веществ (АППГ – 9).

Кроме того, на 55% увеличилось число преступлений, связанных с организацией либо содержанием притонов для потребления наркотических средств или психотропных веществ – 183 преступления (АППГ – 118), подавляющее большинство из которых квалифицируется по ч. 1 ст. 232 УК РФ и относится к категории преступлений средней тяжести.

Удельный вес преступлений, связанных со сбытом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, составил 42,6% (АППГ – 51,1%),

совершенных в крупном и особо крупном размере – 75,5% (АППГ – 70,7%).

В 2011 г. правоохранительными органами выявлено 17 фактов незаконной пересылки наркотических средств и психотропных веществ (в том числе 4 – по факту пересылки героина).

Одним из основных критериев эффективности оперативно-служебной деятельности правоохранительных органов является раскрытие и расследование преступлений. В 2011 г. количество преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, по оконченным предварительным расследованием уголовным делам, а также материалам, по которым принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, составило 3226, что меньше показателя 2010 г. на 6,6% (АППГ – 3456).

Основная масса лиц, совершивших наркопреступления, привлекалась к уголовной ответственности по ст. 228 УК РФ (75,1%), удельный вес сбытчиков наркотиков составил 19,7%, организаторов либо соучастников притонов для потребления наркотических средств или психотропных веществ – 3,7%.

Наименьшая криминальная активность наблюдается у несовершеннолетних и так называемых «преступников зрелого и пожилого возраста» (старше 40 лет) – 18,3%. На «молодых преступников» – лиц в возрасте от 18 до 29 лет – приходится 44,1%; в возрасте от 30 до 39 лет – 37,6% (рис. 9).

В качестве положительной тенденции следует отметить снижение доли учащихся и студентов с 5,8% в 2010 г. до 4,6% в 2011 г., что подтверждается статистическими данными по возрастному распределению.

Молодыми, как правило, совершаются преступления, связанные с незаконным приобретением, хранением, изготовлением и перевозкой наркотиков (85,9% лиц в возрасте от 18 до 29 лет, совершивших преступления по ст. 228 УК РФ, от общего числа лиц, привлеченных к уголовной ответственности за аналогичные преступления).

Большая доля сбытчиков наркотиков приходится на лиц в возрасте 30-39 лет (43,6%). Лица этого же возрастного диапазона являются основными организаторами либо соучастниками притонов для потребления наркотических средств или психотропных веществ (52,7%). Все лица, совершившие преступления по ст. 231 УК РФ, на момент совершения преступного деяния находились в возрасте от 40 лет и старше.

По форме занятости в общей структуре зарегистрированных наркопреступников 0,7% лиц составляют предприниматели без образования юридического лица, 0,2% – собственники или совладельцы предприятий. На долю лиц без постоянного источника доходов приходится 71,1%, из них только 6,4% официально зарегистрированы как безработные. Стоит отметить, что удельный вес сбытчиков наркотиков, не имеющих постоянного источника доходов, составил 82,4% от общего числа преступников указанной категории. На долю лиц, совершивших преступления, связанные с организацией либо содержанием притонов для потребления наркотических средств и психотропных веществ, приходится более 90%.

Удельный вес зарегистрированных наркопреступников, ранее совершавших преступления, составил 49,4%, почти каждый из них (78,2%) совершал преступления в сфере незаконного оборота наркотиков.

Как и прежде, основная масса лиц, привлеченных к уголовной ответственности, является гражданами РФ – 98,2%; 0,47% составляют граждане Казахстана, 0,39% – Киргизии, 0,2% – Азербайджана, 0,16% – Узбекистана, 0,20% – Армении, Таджикистана, Туркменистана и Украины. На лиц без гражданства приходится 0,4%.

Анализ структуры изъятых в Алтайском крае правоохранительными органами наркотиков свидетельствует о том, что по-прежнему наиболее распространенными видами наркотических средств являются героин, марихуана, гашиш, гашишное масло, а также маковая солома. Изъятие опия стало носить эпизодический характер.

Всего, по данным межведомственной статистической отчетности формы № 3-МВ-НОН, на момент возбуждения уголовного дела правоохранительными органами Алтайского края в 2011 г. изъято 1162,6 кг наркотических средств и психотропных веществ (АППГ – 766,5 кг), в том числе наркотиков опийной группы – 61,4 кг, или 5,4%, каннабисной группы – 1075,8 кг, или 94,2%.

Анализ имеющейся информации свидетельствует о том, что в 2011 г. средняя розничная стоимость (по ценам «черного рынка») наркотического средства героин составляла 1100 руб. за 1 г. Наименьшая цена на данное наркотическое средство отмечена в г. Камне-на-Оби и прилегающих к нему районах – 650 руб., наибольшая – 2500 руб. – приходится на г. Славгород, а также г. Яровое, где отме-





чается большой дефицит этого наркотического средства по сравнению с другими административно-территориальными образованиями края.

С учетом широкого распространения на территории региона наркотического средства марихуана факты изъятия данного вида наркотиков зафиксированы во всех городах и муниципальных районах края. Стоимость данного наркотического средства в административно-территориальных образованиях края находилась в ценовом диапазоне от 20 руб. в г. Бийске, Алтайском, Красногорском районах до 250 руб. за 1 г – в г. Камне-на-Оби и Баевском районе. Во многих из муниципальных также регистрировались факты изъятия иных наркотических средств каннабисной группы: гашиша и гашишного масла.

Наряду с этим на фоне снижения количества фактов изъятия из незаконного оборота героина, отмечаемого как в целом по России, так и в большинстве субъектов РФ, в регионе отмечено многократное увеличение количества изъятого из незаконного оборота еще одного наркотического средства, изготавливаемого в кустарных условиях, – дезоморфина. Относительная доступность кодеинсодержащих лекарственных препаратов, возможность их химической переработки и изготовления из них в домашних условиях дезоморфина и «промежуточных» психоактивных веществ определяют итоговую стоимость наркотика, которая во много раз ниже стоимости героина. Так, в 2011 г. цена вышеуказанного наркотического средства варьировалась в диапазоне от 70 руб. (г. Рубцовск) до 450 руб. (г. Камень-на-Оби).

Общая масса изъятого из незаконного оборота дезоморфина составила 996 г, что больше АППГ в 8 раз.

Все большее распространение на территории региона получают синтетические наркотические средства, входящие в состав курительных смесей, так называемые синтетические «аналоги тетрагидроканнабинола» («спайсы»), особенно «популярные» в молодежной среде. При этом только Региональным управлением ФСКН России по Алтайскому краю зарегистрировано 66 фактов изъятия из незаконного оборота наркотических средств данной группы общей массой 1146,9 г (АППГ – 29 фактов изъятия общей массой 327,5 г).

Кроме того, в ходе осуществления оперативно-служебной деятельности правоохранительными органами региона регистрируются факты распространения

на территории края предположительно психоактивных веществ растительного происхождения, в том числе входящих в состав курительных смесей (например, содержащих вещество ТМСР-018 и др.), которые не включены в перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 30.06.1998 г. № 681.

Мало распространено в регионе из-за относительно высокой стоимости (в среднем 2000 руб. за 1 г) наркотическое средство синтетического ряда – МДМА («экстази»), встречающееся, как правило, в отдельных городах края (Барнаул, Бийск, Белокуриха).

Не получили широкого распространения в Алтайском крае кокаин, амфетамин, ЛСД и другие галлюциногены из-за их высокой цены. В предыдущие годы в регионе регистрировались единичные факты изъятия указанных наркотических средств.

Анализ каналов и источников поступления наркотических средств и психотропных веществ в незаконный оборот на территории края свидетельствует о том, что значительная часть наркотических средств перевозится пассажирским железнодорожным и автотранспортом как из иных субъектов Российской Федерации, так и из стран Центральной Азии транзитом через Республику Казахстан.

В целом можно выделить следующие характерные для территории региона каналы поступления наркотических средств и психотропных веществ:

- контрабанда наркотиков из государств Центральной Азии через российско-казахстанский участок государственной границы через территорию Алтайского края и далее в иные субъекты Российской Федерации (например, Новосибирскую, Омскую, Кемеровскую области и др.), – так называемый «северный маршрут» поставки наркотиков из Афганистана и стран Центральной Азии;

- контрабандный ввоз из Китая наркотических средств, лекарственных препаратов и биологически активных пищевых добавок, содержащих подконтрольные в России вещества (в том числе посредством почтовых отправок);

- поставка наркотиков из иных субъектов Российской Федерации (в том числе с использованием почтовых отправок).

Еще одним из источников поступления наркотиков в незаконный оборот на

территории края является незаконное культивирование наркосодержащих растений, а также изготовление наркотиков из растительного сырья «местного» происхождения.

Таким образом, имеющаяся информация позволяет сделать вывод о наличии устойчивых каналов поступления в Алтайский край и перемещении через его территорию крупных партий наркотических средств в другие регионы Сибирского федерального округа. Во многих случаях наркотические средства контрабандным путем перемещаются оптовыми партиями в крупные города Сибирского федерального округа, затем более мелким оптом, при помощи автомобильного и железнодорожного транспорта, перевозятся наркоторговцами обратно в Алтайский край. Основное влияние на ситуацию, складывающуюся на территории оперативного прикрытия, с точки зрения наибольшей общественной опасности, продолжает оказывать контрабанда наркотиков афганского происхождения, в первую очередь – героина.

Подводя итог анализа отдельных элементов мониторинга наркоситуации в Алтайском крае, можно сделать вывод о том, что в последние несколько лет здесь складывалась достаточно напряженная наркоситуация, обусловленная высокими темпами распространения наркотизации населения, однако комплекс принятых организационно-управленческих и практических мер позволил переломить данные негативные тенденции. В то же время, несмотря на некоторые тенденции улучшения абсолютных и относительных показателей, наркоситуация на территории Алтайского края остается напряженной и требует мер реагирования со стороны всех участников мониторинга наркоситуации.

<sup>1</sup> О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров: Указ Президента РФ от 18.09.2007 г. № 1374 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 43. Ст. 5167.

<sup>2</sup> Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 09.06.2010 г. № 690 (ред. от 28.09.2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 2010 г. № 24. Ст. 3015.

<sup>3</sup> Об утверждении Положения о государственной системе мониторинга наркоситуации в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 20.06.2011 г. № 485 // Собрание законодательства РФ. 2011 г. № 26. Ст. 808.





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

*В статье рассматриваются состояние, структура, динамика преступности несовершеннолетних в Алтайском крае на современном этапе. Выявляются региональные особенности преступности несовершеннолетних. Выявление региональных особенностей преступности несовершеннолетних позволит внести определенные предложения для совершенствования мер, направленных на ее предупреждение.*

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕСТУПНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

Преступность несовершеннолетних является частью общей преступности. Статистические закономерности преступности вообще и преступности несовершеннолетних в частности являются производными от всеобщих законов развития общества, находятся в прямой зависимости от изменения условий материальной, социальной и духовной жизни.

Преступность несовершеннолетних как динамичное относительно массовое социально-правовое явление развивается и существует в определенном пространстве. Именно поэтому в криминологии<sup>1</sup> говорят об определенной территориальной распространенности. Территориальная определенность преступности несовершеннолетних показывает распределенность этого явления по регионам страны, населенным пунктам, ее концентрацию по отдельным территориям. Поэтому региональный анализ преступности несовершеннолетних выступает обязательным элементом криминологических исследований. В его рамках преступность несовершеннолетних рассматривается как интегративный результат сложного взаимодействия социальных процессов и явлений, имеющих и территориальную специфику. Выявление региональных особенностей преступности несовершеннолетних, в отличие от преступности несовершеннолетних в Российской Федерации в целом, связано с тем, что региональная преступность несовершеннолетних продуцируется не просто общими причинами, порождающими всю преступность, но и их преломлением через конкретную среду функционирования, сочетанием особых региональных различий: экономических,

социальных, демографических, психологических и т.п., характерных для данного региона. Выявление региональных особенностей преступности несовершеннолетних позволит внести определенные предложения для совершенствования мер, направленных на ее предупреждение. Анализ преступности несовершеннолетних предполагает выявление ее количественных и качественных характеристик.

Анализ статистических данных за период 2003-2009 г. показывает, что наименьшее число преступлений, совершенных несовершеннолетними в Алтайском крае, было зарегистрировано в 2009 г. и составляло 2170 преступлений, а наибольшее его значение было зарегистрировано в 2007 г. – 3313 преступлений, совершенных несовершеннолетними. Наименьший показатель удельного веса преступлений, совершенных несовершеннолетними, в общем объеме всех зарегистрированных преступлений в исследуемом регионе в эти годы был в 2009 г. – 4,0%, а наибольший – в 2004 г. (5,3%). Приведенные данные незначительно отличаются от аналогичных показателей в Российской Федерации в целом за эти годы, где изменения удельного веса преступлений, совершенных несовершеннолетними, не превышали 5,3%<sup>2</sup>.

На территории Сибирского федерального округа наименьший показатель удельного веса преступлений, совершенных несовершеннолетними, в общем объеме всех зарегистрированных преступлений, был в 2008 г. и составлял в Сибирском федеральном округе 3,9%; субъектах Сибирского федерального округа: Республике Алтай – 4,5%, Кемеровской области – 3,7%, Новосибирской области – 3,7%. Наибольший

показатель удельного веса преступлений, совершенных несовершеннолетними в общем объеме всех зарегистрированных преступлений, был в Сибирском федеральном округе в 2003 г. – 6,8%, Республике Алтай в 2004 г. – 11,1%, Кемеровской и Новосибирской областях в 2003 г. – 9,7% и 6,8% соответственно.

Приведенные данные по Алтайскому краю отличаются от аналогичных показателей по некоторым субъектам Сибирского федерального округа, что лишний раз подтверждает региональную специфику преступности несовершеннолетних.

Абсолютное количество лиц несовершеннолетнего возраста, совершивших преступления в Алтайском крае, в эти годы не отличалось стабильностью. Наименьший показатель пришелся на 2009 г., когда было зарегистрировано 1992 несовершеннолетних, совершивших преступления, а наибольший – в 2006 г. (3620 чел.).

Уровень преступности несовершеннолетних в исследуемом регионе наименьшим был в 2003 г. – 1434,4, а наиболее высоким – в 2007 г. (2482,4). Наименьший показатель уровня преступности несовершеннолетних в России был в 2008 г. – 1413,1 преступления на 100000 жителей в возрасте 14-17 лет, а наиболее высокое значение этого показателя было в 2004 г. – 1581,9.

В исследуемый период в Алтайском крае наблюдался высокий коэффициент лиц несовершеннолетнего возраста, совершивших преступления. Так, наименьший коэффициент преступной активности несовершеннолетних был в 2009 г. и составлял 1852,9 лица в возрасте 14-17 лет, совершивших преступления, а самый





высокий – в 2006 г. (2431,8). Отметим также, что данные об уровне преступности несовершеннолетних в Алтайском крае в 2008 г. – 2224,7 преступления на 100 тыс. чел. населения в возрасте 14-17 лет и в 2009 г. – 2018,4 – лишь несколько ниже коэффициента преступности среди взрослых лиц в исследуемом регионе (2008 г. – 2452, 2009 г. – 2172), что свидетельствует о высокой криминальной активности несовершеннолетних Алтайского края.

Структура преступности несовершеннолетних в исследуемом регионе выглядит следующим образом. Наибольший удельный вес в структуре преступности несовершеннолетних занимали кражи: от 52,7% в 2003 г. до 55,2% в 2009 г. Стабильное место после кражи в структуре преступности несовершеннолетних края занимал грабеж. Удельный вес преступлений, предусмотренных ст. 105-107 УК РФ, в структуре преступности несовершеннолетних за анализируемый период не превышал 1,0%. Наибольший удельный вес преступлений, связанных с умышленным причинением тяжкого вреда здоровью в структуре преступности несовершеннолетних края, был зарегистрирован в 2008 г. и составлял 1,9% всех преступлений, совершенных несовершеннолетними, а наименьший был отмечен в 2006 г. – 1,0%. Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью носит более распространенный характер, его наибольший удельный вес в структуре преступности несовершеннолетних края составлял 4,5% в 2007 г., наименьшее значение данного показателя пришлось на 2003 г. – 3,4%. Изнасилование и покушение на изнасилование в рассматриваемом регионе имели незначительные показатели (около 2,5%). Удельный вес разбойных нападений в исследуемый период составлял около 4,0%, неправомерного завладения автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения – около 7,3%. В структуре преступности несовершеннолетних удельный вес преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, составлял от 1,2% до 3,9%. Указанные выше преступные деяния составляли массив преступности несовершеннолетних Алтайского края в исследуемый период, доля иных преступлений, совершенных несовершеннолетними в разные годы, составляла от 6,0% до 18,0%.

Вместе с тем криминальная ситуация в стране, степень ее напряженности определяются не столько количественными изменениями, сколько качественными ха-

рактеристиками. В литературе отмечается, что несовершеннолетние все чаще стали участвовать в совершении тех преступлений, которые по целям, сущности и содержанию не характерны для преступности несовершеннолетних: в частности, в захвате заложников, организованном вымогательстве, незаконном лишении свободы, незаконном обращении и применении оружия, незаконном обороте наркотических средств и психотропных веществ и др. Увеличивается количество преступлений, совершаемых несовершеннолетними в соучастии, в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения. Качественную картину преступности несовершеннолетних омрачает рост доли тяжких насильственных преступлений (до 70%), общественно опасных деяний, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также групповых преступлений<sup>3</sup>.

Анализ статистических данных показывает высокую интенсивность участия несовершеннолетних в совершении тяжких и особо тяжких преступлений. Следует отметить, что наибольший удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений в общем числе преступлений, совершенных несовершеннолетними в Алтайском крае, был отмечен в 2003 г. и составлял 48,4%, наименьший показатель пришелся на 2007 г. – 22,4%. В Российской Федерации максимальный удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений в общем числе преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, был отмечен в 2003 г. – 57,8%, наименьший показатель отмечен в 2008 г. – 31,3%.

Таким образом, можно констатировать довольно высокий удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений в структуре преступности несовершеннолетних как в Российской Федерации в целом, так и в Алтайском крае в частности. Следует отметить, что значительный удельный вес (около 82%) в структуре тяжких преступлений, совершенных несовершеннолетними исследуемого региона, составляли преступления против собственности. Удельный вес повторных преступлений, совершенных несовершеннолетними в Алтайском крае в исследуемый период, был относительно стабильным. Самый высокий удельный вес несовершеннолетних, ранее совершавших преступления в общем числе несовершеннолетних, совершивших преступления, был в 2009 г. и составлял 17,7%, самый низкий – в 2005 г. (13,3%).

Одной из характерных особенностей структуры преступности несовершен-

нолетних является высокий удельный вес преступлений, совершаемых в группах, который составлял от 31,5% до 70,5%, что значительно превышает аналогичный показатель у взрослых лиц (20-25%). Столь высокий показатель групповой преступности несовершеннолетних обусловлен, прежде всего, их возрастными особенностями, в частности, повышенной потребностью к совместному времяпрепровождению и особым стремлением несовершеннолетних, находящихся в неблагоприятных условиях жизни и воспитания, к неформальным уличным компаниям, комфортным для них. В этой связи представляют интерес данные, показывающие соотношение удельного веса несовершеннолетних, совершивших конкретное преступление в группе и в одиночку. Результаты исследования показали, что около 82,0% всех краж совершались несовершеннолетними в группе. Грабежи и разбойные нападения в 72,5% случаев совершались несовершеннолетними в группе. Почти 90,0% изнасилований совершалось несовершеннолетними в группе. Более половины всех групповых преступлений, совершаемых несовершеннолетними, происходили в группах, участниками которых были взрослые. В подавляющем большинстве случаев взрослые соучастники лишь ненамного были старше несовершеннолетних.

Приведенные выше данные свидетельствуют не только о том, что большое число преступлений, составляющих массив преступности несовершеннолетних, совершается в группах, но и о том, что по своей сути преступность несовершеннолетних – это прежде всего групповая преступность.

Динамика преступности несовершеннолетних в Алтайском крае будет рассмотрена на фоне снижения численности несовершеннолетнего населения края (темпы снижения удельного веса лиц в возрасте 14-17 лет в общей численности населения края составил 39,4%).

Динамика абсолютного числа зарегистрированных преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их участии в исследуемый период, показывает стабильный рост до 2007 г. В 2008, 2009 гг. число зарегистрированных преступлений хотя и снижалось, но темпы снижения данного показателя в 2009 г. к 2003 г. составили 15,6%, т.е. наблюдаемое снижение показателей незначительно влияет на общую тенденцию снижения рассматриваемых показателей преступности несовершеннолетних в Алтайском крае.



Анализ показывает, что снижаются не только абсолютные показатели преступности несовершеннолетних, но и относительные. В частности, незначительно уменьшился удельный вес преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их участии в общем объеме всех зарегистрированных в крае преступлений (с 4,1% до 4,0%).

Следует отметить, что для преступности несовершеннолетних в целом по России характерна такая же тенденция: снижение числа зарегистрированных преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их участии, и их удельного веса в общем объеме зарегистрированных в стране преступлений. Снижение преступности несовершеннолетних в исследуемый период отмечается и в Сибирском федеральном округе. Вместе с тем в Алтайском крае темпы снижения абсолютных и относительных показателей преступности несовершеннолетних значительно ниже, чем по России в целом и в рассматриваемых субъектах Сибирского федерального округа.

В исследуемом регионе отмечается снижение числа лиц несовершеннолетнего возраста, совершивших преступления, и их удельного веса среди всех выявленных лиц, совершивших преступления в крае, с 12,8% в 2003 г. до 7,0% в 2009 г. Отметим, что тенденция снижения лиц несовершеннолетнего возраста, совершивших преступления, и их удельного веса среди всех выявленных лиц, характерна и для преступности несовершеннолетних в целом по России.

Однако к такому снижению следует относиться осторожно. Во-первых, оно происходит на фоне более стремительного уменьшения числа несовершеннолетних в общем населении как Алтайского края, так и России в целом. Так, в 2003 г. в Алтайском крае было 558,1 тыс. лиц несовершеннолетнего возраста (в Российской Федерации было 33,5 млн лиц несовершеннолетнего возраста). А уже в 2009 г. несовершеннолетнее население края составляло 456,2 тыс. чел. (в Российской Федерации – чуть более 26 млн)<sup>4</sup>. Во-вторых, позитивная в целом по России динамика последних лет во многом связана с особенностями организации системы учета и регистрации преступлений и лиц, их совершивших в России, следствием которой является все возрастающий уровень латентности, в том числе и преступлений, совершаемых несовершеннолетними.

В регионе произошел рост уровня преступности несовершеннолетних, темп

прироста составил 40,7%. В Российской Федерации иная тенденция: снижение уровня преступности несовершеннолетних в эти годы. Кроме того, динамика уровня преступности несовершеннолетних в Алтайском крае в исследуемый период опережала динамику уровня общей преступности в крае (темпы снижения уровня общей преступности в регионе за исследуемый период составили 10,6%).

Динамика удельного веса отдельных преступлений в структуре преступности несовершеннолетних в Алтайском крае выглядела следующим образом. Удельный вес краж на протяжении всего периода был достаточно высоким, но вместе с тем отмечается увеличение этого показателя, темп прироста составил 4,7%. Произошло снижение удельного веса разбойных нападений в структуре преступности несовершеннолетних в исследуемый период почти в два раза. Удельный вес изнасилований и покушений на изнасилование в рассматриваемый период уменьшился в 1,5 раза. В исследуемый период произошел рост удельного веса преступлений, связанных с умышленным причинением вреда здоровью средней тяжести (темпы прироста составили 14,7%); удельного веса преступлений, связанных с умышленным причинением тяжкого вреда здоровью (темпы прироста составили 21,4%); удельного веса преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, в структуре преступности несовершеннолетних увеличился более чем в два раза.

Удельный вес несовершеннолетних, ранее совершавших преступления в общем числе несовершеннолетних, совершивших преступления в регионе, увеличился, темпы прироста в исследуемый период составили 14,2%.

Таким образом, можно говорить, что в преступности несовершеннолетних Алтайского края в 2003-2009 гг. отчетливо проявились следующие тенденции:

1. Произошло снижение числа преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их участии, и их удельного веса в общем объеме зарегистрированных преступлений в исследуемом регионе. В Российской Федерации отмечается такая же тенденция: снижение абсолютного числа зарегистрированных преступлений, совершенных несовершеннолетними или

при их участии, и их удельного веса в общем числе зарегистрированных преступлений в стране. Вместе с тем в исследуемом регионе темпы снижения абсолютных и относительных показателей преступности несовершеннолетних значительно ниже, чем по России в целом.

2. На фоне снижения численности несовершеннолетнего населения в крае отмечается рост уровня преступности несовершеннолетних. Кроме того, темпы прироста уровня преступности несовершеннолетних опережал аналогичный показатель общей преступности в регионе.

3. Произошли изменения в структуре преступности несовершеннолетних. В частности, удельный вес убийств и покушений на убийство, разбоев за исследуемый период сократился. Одновременно существенно возросла доля преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов; преступлений, связанных с неправомерным завладением автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения; преступлений, связанных с причинением вреда здоровью различной степени тяжести. На протяжении исследуемого периода стабильно увеличивался удельный вес краж и грабежей в структуре преступности несовершеннолетних края.

4. Особенностью преступности несовершеннолетних продолжает оставаться большое число преступлений, совершенных несовершеннолетними в группах, и самих несовершеннолетних, совершивших эти преступления.

<sup>1</sup> Криминология: Учебник / Под ред. проф. Н.Ф. Кузнецовой, проф. Г.М. Миньковского. М.: Изд-во БЕК, 1998. С. 107; Долгова А.И. Криминология. М.: Изд-во НОРМА, 2002. С. 104-106; Прокументов Л.М. Криминологическая характеристика преступности несовершеннолетних (региональный аспект). Томск: Изд-во Том. ун-та, 2004. С. 10-11.

<sup>2</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009: Стат. сб. / Росстат. М., 2009. С. 346-347.

<sup>3</sup> Состояние преступности в Сибирском федеральном округе (по данным на 1 января 2007 г.): Аналитический обзор / Под ред. Д.А. Невирко. Красноярск, 2007. С. 82.

<sup>4</sup> Дети в России. 2009: Стат. сб. / ЮНИСЕФ, Росстат. М.: ИИЦ «Статистика России», 2009. С. 10; Справка по численности населения Алтайского края по отдельным возрастным группам: РОССТАТ, Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю (Алтайкрайстат).





Юрий Павлович Шубин, старший преподаватель кафедры государственного права АГУ им. А.С. Пушкина (Санкт-Петербург)

*В статье рассматриваются земельные споры, возникающие между собственниками (владельцами) соседних земельных участков. С позиции норм действующего гражданского законодательства, положений Проекта Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и правоприменительной практики анализируются способы разрешения соседских споров.*

## РАЗРЕШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ, ВЫТЕКАЮЩИХ ИЗ ОТНОШЕНИЙ СОСЕДСКОГО ПРАВА

В судебной практике количество дел, связанных с конфликтами между соседями, очень велико. Однако непосредственно термин «соседское право» в судебных решениях используется редко. Прежде всего это связано с тем, что российским законодательством до недавнего времени не было предусмотрено наличие так называемых «соседских прав».

Цивилисты уже достаточно давно обоснованно высказывают предложения о необходимости реформы в сфере регулирования соседских отношений и введении в российское гражданское право института соседского права. Так, В.В. Чубаров отмечает, что «в гражданском законодательстве Российской Федерации практически полностью отсутствуют нормы так называемого соседского права. Речь идет об ограничениях права собственности на земельный участок, закрепленных в законе, но направленных не на защиту публичных интересов, а на защиту интересов собственников соседних земельных участков... было бы целесообразным расширить главу 17 ГК РФ за счет введения в нее норм соседского права».<sup>1</sup>

Нормы проекта Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Россий-

ской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Проект), который был внесен Президентом РФ в Государственную думу РФ 3 апреля 2012 г., свидетельствует о том, что нормы соседского права могут стать одной из новелл Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ).

В частности, в соответствии с п. 1 ст. 225 Проекта вещные права осуществляются с соблюдением прав и охраняемых законом интересов других лиц. Лица, владеющие соседними недвижимыми вещами, при осуществлении принадлежащих им вещных прав должны соблюдать ограничения, установленные в соответствии с настоящим Кодексом в пользу соседей (соседские права), в том числе поддерживать свои недвижимые вещи в надлежащем состоянии.

В соответствии с п. 1 ст. 293 Проекта собственник земельного участка должен осуществлять правомочия владения и пользования земельным участком с соблюдением прав и охраняемых законом интересов собственников (владельцев) соседних земельных участков (соседских прав). При этом соседними земельными участками в целях установления ограничений права собственности признаются земельные участки, как соприкасающиеся, так и не соприкасающиеся друг с другом, если последствия использования (эксплуатации) одного из участков

оказывают влияние на использование другого участка.

Нормы Проекта не уточняют, что следует понимать под терминами «соседи» или «соседское право». Поэтому следует согласиться с Ю.В. Виниченко, по мнению которой, в общем виде соседским следует признать право лица на определенное недвижимое имущество, смежное с другим недвижимым имуществом или расположенное близко к нему. Субъектами же соответствующих отношений (соседями) будут являться лица, имеющие определенные права на указанные соседствующие (граничащие или близко расположенные) недвижимые вещи или фактически владеющие последними. Это могут быть как собственники, так и владельцы недвижимого имущества. Исходя из того, что субъективные права на недвижимость могут иметь любые субъекты гражданского права, участниками соседских отношений также могут выступать как физические, так и юридические лица и публично-правовые образования<sup>3</sup>.

Вне сомнения, главной сферой соседского права являются земельные отношения. Влияние одного из земельных участков на использование другого земельного участка может принимать три основные формы:

1) проникновение осязаемых предметов (вода, ветви деревьев и ку-



старников, фундамент здания, забор и т.д.);

2) проникновение невесомой материи (запах, дым, копоть, пыль, шум, тень зданий (строений, сооружений) или деревьев и т.д.);

3) ухудшение обзора на участок соседа со стороны собственника земельного участка.

Вне сомнения, сразу следует оговориться о неизбежности вторжения в границы земельного участка эффекта эксплуатации соседней недвижимости. Так, в соответствии с п. 2 ст. 293 Проекта собственник земельного участка должен претерпевать воздействие исходящих с соседнего земельного участка газов, паров, запахов, дыма, копоти, тепла, шумов, вибрации и иное подобное воздействие, если оно не оказывает влияния на использование его земельного участка или оказывает на его использование такое влияние, которое не превышает установленных нормативов, разумных пределов исходя из природы и местоположения земельных участков или из обычая.

Однако полагаем, что в данном случае существует только предположение, что сосед действует в пределах своего права, т.е. в условиях так называемого «добрососедского сотрудничества». В случае, когда исходящее с соседнего земельного участка воздействие выходит за указанные пределы, собственник (владелец) земельного участка вправе требовать устранения препятствий в пользовании своим земельным участком посредством предъявления требования об устранении нарушений права, если эти отношения не соединены с лишением владения (т.е. путем подачи негативного иска).

Права собственников (владельцев) земельных участков и их соседей в настоящее время сталкиваются по целому ряду вопросов, а именно:

• Во-первых, при определении границ и застройки чужого земельного участка. Такие споры возникают чаще всего в связи с тем, что граница между соседними участками изначально была нечетко установлена на местности, или установленная в на-

лежащем порядке граница не соответствует титулу, т.е. земельный участок в данных границах на местности не соответствует площади и (или) описанию по документам, являющимся правовым основанием приобретения титула на земельный участок, или установленная ранее на местности в надлежащем порядке граница полностью или частично не сохранилась в результате уничтожения документов межевания и (или) межевых знаков.

Следует заметить, что процедура межевания, предполагающая извещение владельцев соседних земельных участков, присутствие соседей во время землеустроительных работ, согласование с ними границ земельного участка и т.д., призвана максимально сократить такие споры. Однако нормы, регулирующие процедуру межевания, не дают ответа на вопрос, как все же разрешать споры о границах в случае их возникновения.

Полагаем, что в данном случае справедливо пользоваться нормой п. 9 ст. 38 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»<sup>4</sup>, в соответствии с которой при уточнении границ земельного участка в случае отсутствия правоустанавливающих и правоподтверждающих документов границами земельного участка являются границы, существующие на местности пятнадцать и более лет и закрепленные с использованием природных объектов или объектов искусственного происхождения, позволяющих определить местоположение границ земельного участка.

Кроме того, в юридической литературе предлагается в законодательство о межевании включить норму, обязывающую соседей участвовать в определении границ земельного участка под угрозой потери права оспаривать границы<sup>5</sup>. Такое предложение следует признать обоснованным, поскольку норма п. 3 ст. 40 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»<sup>6</sup>, устанавливающая, что если надлежащим образом извещенное заинтере-

сованное лицо или его представитель в установленный срок не выразили свое согласие посредством заверения личной подписью акта согласования местоположения границ либо не представили свои возражения о местоположении границ в письменной форме с их обоснованием, местоположение соответствующих границ земельных участков считается согласованным таким лицом, о чем в акт согласования местоположения границ вносится соответствующая запись, не исключающая их дальнейшего оспаривания.

Кроме того, нарушения границ смежных земельных участков зачастую имеют место в результате их застройки, когда постройка на одном из них зашла за границу другого.

• Во-вторых, проникновение корней и ветвей древесно-кустарниковой растительности на земельный участок соседа, что создает для него определенные затруднения при пользовании участком (например, для выращивания сельскохозяйственных растений или в случае какого-либо строительства).

• В-третьих, при распределении обязанностей и издержек по строительству и эксплуатации общего забора, изгороди, стены и иных объектов на границе смежных земельных участков.

• В-четвертых, при временном использовании земельного участка соседом (например, для проезда или прохода к своему участку, для размещения строительных конструкций и разгрузки (складирования) строительных материалов в случае ремонта зданий, строений и сооружений и т.п.).

• В-пятых, при ограничении прав собственника в устройстве световых отверстий (окон), выходящих на сторону соседского земельного участка (так называемые, споры о видах на соседний участок).

Указанными случаями не исчерпываются все соседские отношения в сфере землепользования. Правоприменительная практика свидетельствует о наличии постоянно увеличивающегося количества вопросов, на





почве которых сталкиваются интересы соседей. В частности, это вопросы, связанные с затенением участков зданиями и древесно-кустарниковой растительностью, расположенными по соседству; распространением с соседних участков неприятных запахов и звуков от домашних животных; стоком воды на соседний участок; сметании мусора и другие.

Наиболее эффективным способом нормализации соседских отношений при возникновении таких споров является негаторный иск (ст. 304 ГК РФ). Однако, несмотря на кажущуюся простоту законодательной конструкции негаторного иска, в теории и на практике возникает множество проблем, прежде всего связанных с определением сферы его применения<sup>7</sup>.

В соответствии с п. 1 ст. 294 Проекта собственник земельного участка обязан, если соглашением с собственником (владельцем) соседнего земельного участка не предусмотрено иное:

- не возводить здания или сооружения, в отношении которых очевидно, что их существование или использование будут иметь следствием недопустимое воздействие на соседний земельный участок;
- принимать меры по предотвращению вреда, который может быть причинен соседнему участку находящимся в собственности существующим зданием (сооружением), в том числе обязан снести здание (сооружение), оказывающее недопустимое воздействие на соседний земельный участок;
- устранять опасность обрушения здания или сооружения либо его части на соседний участок;
- допускать на земельный участок владельца соседнего участка для земляных и иных работ в целях доступа к зданию или сооружению, расположенному на соседнем земельном участке, при необходимости его ремонта, если такие работы не могут быть осуществлены иным способом;
- свободно пропускать воду, поступающую естественным образом на участок с соседнего земельного

участка, а также не подсыпать землю на свой земельный участок, если это нарушает естественные стоки с соседнего земельного участка или препятствует им;

- не возводить на своем земельном участке здания и сооружения и не осуществлять посадки таким образом, что это может ухудшить состояние соседнего участка или посадок на нем либо нарушить устойчивость расположенных на нем зданий или сооружений;
- не углублять свой земельный участок таким способом, что грунт соседнего участка лишится опоры;
- не сооружать колодцы таким образом, чтобы это препятствовало поступлению воды в колодец на соседнем участке;
- не возводить канализационных сооружений, приводящих к загрязнению соседнего участка;
- воздерживаться от иных действий, которые могут привести к нарушению прав соседей.

В соответствии с п. 2 ст. 294 Проекта собственник земельного участка имеет право, если соглашением с собственником (владельцем) соседнего земельного участка не предусмотрено иное:

- собирать плоды, упавшие на земельный участок с дерева или куста, расположенного на соседнем участке;
- срезать и оставлять себе препятствующие использованию земельного участка корни дерева или куста, проникшие с соседнего участка;
- требовать от собственника соседнего участка, чтобы он своими действиями не изменял притока света на земельный участок и не сужал открывающегося с него вида, если это выходит за разумные пределы;
- требовать от собственника соседнего участка участвовать в строительстве или в разумных расходах на строительство общей стены (забора, изгороди) между земельными участками или в установлении иной разделительной линии между земельными участками (межевых знаков на общих границах), а также в разумных расходах по эксплуатации таких объектов.

Российскому законодательству ранее неизвестно было такое ограничение права собственности на земельные участки, вытекающее из соседского права. Поэтому следует положительно оценить данную новеллу, которая должна благотворно повлиять на отношения между соседями, поскольку сосед будет иметь возможность предъявить негаторный иск в случае совершения (или несовершения) любого из указанных выше действий. Кстати, что нормы соседского права имеют непосредственное процессуальное значение, а, в частности, «служат мерилом противоправности действий ответчика при подаче негаторного иска», прямо указано в Концепции развития законодательства о вещном праве (п. 2.5.1 разд. «Право собственности»)<sup>8</sup>.

Однако, говоря о возможных проблемах правоприменения, следует заметить, что по смыслу п. 1 ст. 294 Проекта ограничения в пользу соседей касаются исключительно осуществления права собственности, тогда как более логичным было бы в данном случае говорить об осуществлении вещных прав в целом. В пользу этого свидетельствует и предоставляемый соседям негаторный иск, который является средством защиты именно вещных прав, и сложившаяся на сегодняшний день судебная практика<sup>9</sup>.

Полагаем, что в условиях совершенствования гражданского законодательства эффективным способом разрешения соседских споров помимо негаторного иска станет институт ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) (ст. 274 ГК РФ), в том числе в части использования возможности предъявления требования о соразмерной плате за ограниченное пользование чужим земельным участком со стороны соседа.

На практике сервитутные отношения пока не получили надлежащего распространения, что в том числе связано с тем, что правовое регулирование частных земельных сервитутов в условиях действующего гражданского законодательства является явно недостаточным.



В Проекте сервитутному праву посвящена целая глава (глава 20<sup>2</sup> Проекта). Так, в соответствии с п. 1 ст. 301 Проекта земельный участок (служащая вещь) может быть обременен правом ограниченного пользования управомоченного лица (сервитутом) для осуществления принадлежащего этому лицу права собственности на земельный участок, здание или сооружение, в том числе незавершенное строительство (господствующая вещь), если использование такого земельного участка, здания или сооружения по назначению невозможно без установления сервитута. Согласно п. 1 ст. 301<sup>1</sup> Проекта в силу сервитута собственник господствующей вещи имеет право самостоятельно пользоваться служащей вещью (положительный сервитут) и (или) запрещать собственнику служащей вещи пользоваться такой вещью определенным образом (отрицательный сервитут). В частности, для регулирования соседских отношений могут быть использованы следующие виды сервитутов: сервитут перемещения (ст. 301<sup>6</sup> Проекта), строительный сервитут (ст. 301<sup>7</sup> Проекта), сервитут медиации (ст. 301<sup>8</sup> Проекта).

Кстати, ограничения права собственности, устанавливаемые исключительно в пользу соседей, существовали в российской дореволюционной цивилистике и формировали так называемый институт «права участия частного», который включал в себя нормы: 1) ограничивающие собственника в совершении тех или иных действий на его участке (запрет делать скат крыши во двор соседа); 2) ограничивающие собственника в непосредственном воздействии на чужой земельный участок (запрет лить воду и сметать сор во двор соседа); 3) устанавливающие принудительные (легальные) сервитуты (право прохода); 4) устанавливающие договорные сервитуты (право вывода нечистот через двор соседа вопреки законному ограничению)<sup>10</sup>.

Современному законодателю для более полного и последовательного законодательного регламентирова-

ния соседских отношений следовало бы провести работу по изучению данного правового института.

Следует также сказать, что негативный иск и сервитут достаточно удачно сочетаются в качестве гражданско-правовых способов разрешения земельных споров между соседями, поскольку, когда устанавливается право ограниченного пользования чужим земельным участком, негативный иск является основным способом защиты прав собственника земельного участка от действий владельца сервитута.

Цивилизованная практика правового регулирования соседских отношений в России находится еще в «зачаточном» состоянии. Проанализированные способы разрешения соседских конфликтов – не панацея. Так, в целях предупреждения опасности причинения вреда сосед вправе обратиться к собственнику участка с иском о запрещении деятельности, создающей такую опасность, в порядке п. 1 ст. 1065 ГК РФ. Например, когда строящееся здание может закрыть вид на окружающее пространство или сократить пропуск света на участке, сосед вправе потребовать от собственника воздержаться от такого строительства. Однако ст. 1065 ГК РФ говорит о возможности запрещения деятельности, создающей опасность причинения вреда. Иными словами, бездействие не охватывается данной нормой, тогда как зачастую именно бездействие со стороны собственника (владельца) земельного участка создает опасность причинения вреда соседу: например, непринятие мер по борьбе с сорными растениями (вредными организмами), в результате чего сорные растения (вредные организмы) могут распространиться на соседний земельный участок, или непринятие мер по ремонту уже существующего здания, когда имеется опасность его обрушения и причинения вреда соседу, и др.

Не урегулирована российским гражданским законодательством и возможность предъявления к соседу иска о компенсации морального

вреда в связи с тем, что последний не содержит принадлежащий ему земельный участок в надлежащем состоянии.

Полагаем, что законодателю и правоприменителю следует обратить внимание на детальную проработку вопроса о возможности использования более широкого спектра гражданско-правовых способов защиты прав при регулировании соседских отношений. Однако следует признать, что область соседского права является одной из сфер жизнедеятельности человека, в которой правовые средства порой бессильны и где для их эффективности требуется еще сложившаяся культура и обычаи общезития.

<sup>1</sup> Чубаров В.В. Проблемы правового регулирования недвижимости. М.: Статут, 2006 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.

<sup>2</sup> URL: www.consultant.ru.

<sup>3</sup> Виниченко Ю.В. К вопросу о понятии соседского права // Сибирский юридический вестник. 2011. № 3 (54). С. 50.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

<sup>5</sup> Право собственности: актуальные проблемы / Отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров. М.: Статут, 2008 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

<sup>7</sup> См.: Подшивалов Т.П. Определение сферы применения негативного иска // Современное право. 2010. № 12 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.

<sup>8</sup> Вестник Высшего арбитражного суда РФ. 2009. № 4.

<sup>9</sup> См., например: постановления ФАС Северо-Западного округа от 13.10.2005 г. по делу № А05-4960/05-24; ФАС Московского округа от 14.04.2008 г. № КГ-А41/12473-07; ФАС Московского округа от 30.06.2010 г. № КГ-А41/6419-10; ФАС Уральского округа от 13.09.2010 г. № Ф09-6269/10-С5. [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.

<sup>10</sup> Живов А.А. Проблема соотношения соседского права, частного предельного сервитута и права участия частного: постановка вопроса // Мировой судья. 2010. № 7 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.





*Руда Юлия Аркадьевна, преподаватель кафедры административного и финансового права Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», аспирант ФГБОУ ВПО Сибирского института – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

**В настоящей статье рассматриваются некоторые аспекты баланса конституционных ценностей в практике конституционного правосудия. При этом автором отмечается, что на основе анализа практики Конституционного Суда РФ механизм взвешивания и последующей балансировки прав и интересов весьма распространен и подтверждает конституционные положения о высшей ценности прав им свобод человека и гражданина.**

## БАЛАНС КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

В последних выступлениях председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина часто подчеркивается, что Конституционный Суд является ключевым хранителем отечественной Конституции, и прежде всего – закрепленных в ней фундаментальных конституционных ценностей<sup>1</sup>. К ним в первую очередь относятся права человека и гражданина, государственная независимость, суверенитет и единство России, республиканский государственный строй, федерализм и народовластие, социальный и правовой характер российской государственности, гражданский мир и согласие, ответственность граждан перед будущими поколениями россиян.

Пристальное внимание на феномен ценностей в конституционализме обращает и судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь, отмечающий три основополагающих измерения данного феномена: ценность самой Конституции, а также получившие прямое закрепление конституционные ценности, и ценности как результат конституционно-контрольной деятельности судебных органов<sup>2</sup>. Вопрос четкого определения и конкретизации отдельных конституционно-правовых ценностей, как представляется, является наиболее сложным, поскольку не может быть сведен исключительно к их перечислению.

Важность изучения природы конституционных ценностей обусловлена не только пристальным вниманием к ним со стороны ученых и практиков в сфере конституционного права, но их ре-

гулятивно-юридической значимостью. Данная регулятивно-юридическая значимость представляет собой реальную способность каждой конституционной ценности непосредственно оказывать воздействие на общественные отношения, практику государственного развития и, что для нас наиболее существенно, на практику конституционного судопроизводства.

Конституционные ценности и механизмы достижения их баланса – перспективная сфера для изучения на примере практики не только российского конституционного правосудия, но и зарубежного. К примеру, если обратиться к практике Конституционного Суда ФРГ, то модель взвешивания интересов при разрешении конкретного дела также выступает инструментом достижения конституционного баланса. Так, в решении Федерального конституционного Суда ФРГ от 16 декабря 1986 г. указано, что «для изъятия земель недостаточно какого-нибудь общественного интереса; такая функция собственности, как защита свободы, требует в противовес особо веские, неотложные публичные интересы; только для их реализации можно ограничить частные права»<sup>3</sup>.

Впервые в практике российского конституционного правосудия понятие «ценность» применено в 1992 г. в постановлении по делу о проверке правоприменительной практики по делам о восстановлении на работе. В данном решении Конституционный Суд отметил, что «утвержденные обществом и госу-

дарством права и свободы человека, его честь и достоинство являются высшей ценностью»<sup>4</sup>.

Через три года в Постановлении № 8-П от 23.06.1995 г.<sup>5</sup> Конституционный Суд РФ впервые указал на аналогичные положения новой Конституции РФ от 12.12.1993 г., а именно на ст. 2, которая ранее в Конституции РФ 1978 г. была 31-й, что также символизирует изменение политико-правового отношения к иерархии общественных ценностей.

Значимость прав и свобод человека как высшей ценности подтверждает и практика конституционного правосудия последних лет. Так, за 2011 г. Конституционный Суд в более чем 25 решениях указывает на исключительное положение прав и свобод человека на вершине конституционных ценностей. При этом на необходимость достижения баланса иных конституционных ценностей указывается в 22 решениях, что примерно соизмеримо с частотой указания на высшую ценность.

Анализ аналогичных данных за 1992-2010 гг. также подтверждает тезис о приоритетном внимании конституционного правосудия именно к правам и свободам человека как исходным ценностям (всего за указанный период Конституционный Суд РФ в своих решениях более 500 раз использует категории «ценность» и «конституционная ценность»).

Если права и свободы человека выступают высшей ценностью, то почему



возможно их ограничение? Как указывает сам Конституционный Суд РФ, вводимые ограничения прав человека – это лишь механизм, специальный инструмент поддержания баланса конституционных ценностей (в том числе гармоничного сосуществования самих прав человека между собой), который не должен иметь обратную силу и затрагивать ядро данных ценностей<sup>6</sup>.

Подчеркнем важный принцип, согласно которому ограничение одних конституционных ценностей на пути к их балансу возможно только, если это существенно необходимо для защиты других конституционно значимых ценностей, а государственное вмешательство должно обеспечивать баланс частного и публичного начал<sup>7</sup>.

Данная необходимость вытекает из сформулированного в ч. 3 ст. 17 Конституции России правила, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, а также закрепленного в ч. 3 ст. 55 принципа соразмерности между ограничением прав и свобод человека и гражданина и защитой тех ценностей общего блага, которые являются необходимым условием реализации этих прав и свобод. Так, в одном из решений Конституционный Суд подчеркивает, что вмешательство государства в отношении собственности не должно быть произвольным и нарушать равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав личности, что предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем, чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению<sup>8</sup>.

На необходимость надлежащего баланса между частными и публичными интересами Конституционный Суд указал также в определении от 08.02.2011 г. № 129-О-О, в котором взвешиваются права и свободы лиц, несущих военную службу, и правомерные публичные интересы общества и государства<sup>9</sup>. Важность равновесия внутри системы публичных ценностей отмечена в определении Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 г. № 1421-О-О, в котором подчеркивается необходимость учета законодателем при установлении правового регулирования экологической

экспертизы как «потребности в экономическом развитии, с одной стороны, так и экологической безопасности и удовлетворения потребностей будущих поколений – с другой<sup>10</sup>».

Вместе с тем стоит отметить и важность баланса федеративных, региональных и муниципальных интересов. На данный аспект обращает внимание и сам Конституционный Суд РФ. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ в связи с жалобой Н.М. Савостьянова указано, что федеральный законодатель, «осуществляя свои дискреционные полномочия в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, не вправе действовать произвольно, а должен – с учетом вытекающих из Конституции Российской Федерации требований защиты общенациональных интересов и баланса конституционно значимых ценностей – соотносить принимаемые решения с природой местного самоуправления как наиболее приближенной к населению публичной власти»<sup>11</sup>.

Границы ценностей заканчиваются там, где происходит их наложение на ядро других ценностей, когда ущемление одних уже невозможно возместить компенсационными механизмами (гарантиями, льготами и т.п.). Но вопрос о границах ядра определенной конституционной ценности спорен не в меньшей степени. Так, если обратиться к определению Конституционного Суда РФ от 17.01.2012 г. № 174-О-О по жалобе гражданина Ю.Р. Юдина, просмотрев особые мнения судей по данному решению суда, можно убедиться в неоднозначном восприятии сущности одной и той же конституционной ценности представителями органа конституционного правосудия<sup>12</sup>. В указанном деле конституционной ценностью, подвергшейся обсуждению в четырех особых мнениях судей, выступило право сторон уголовного процесса на ознакомление с особым мнением судей. Даже в особых мнениях, несмотря на общее несогласие с резолютивной частью решения Конституционного Суда РФ, подходы к определению сталкивающихся ценностей различны.

Довольно интересны доводы судьи Г.А. Гаджиева о том, что «в целях достижения баланса между ценностью изложения судьей особого мнения по уголовному делу и обеспечением неза-

висимости судей, возможно, надо ограничить право судей на особое мнение, предъявляя требования к его содержанию, а не ограничивать право сторон на ознакомление с таким мнением». Правовая ценность особого мнения и права на ознакомление с ним тесно связана с его ценностью для личности самого судьи, так как выступает «способом защиты профессиональной чести судьи». Г.А. Гаджиев ставит вопрос об уравнивании тайны судебного разбирательства, юридической фикции единого суда, с одной стороны, и принципов демократии и правового государства – с другой.

В позиции судьи Г.А. Жилина особое внимание обращается не на конституционно значимые принципы, а на конкретные конституционные права, затронутые в деле заявителя. В особом мнении Г.А. Жилин говорит о необходимости соблюдения принципа соразмерности в ограничении права граждан на информацию, когда законодатель пытается защитить тайну совещательной комнаты и обеспечить исполнение обязанности судьи, оставшегося при особом мнении подписать приговор.

Приведенный пример неоднозначного восприятия конституционных ценностей, взглядов на один казус с разных доктринальных позиций свидетельствует о необходимости разработки критериев и технологий определения данных ценностей и проработки понятия ценности в конституционном праве. Разумеется, такой подход не направлен на ущемление проявлений индивидуальности судей в отношении к конституционной материи и ее восприятию, а имеет исключительно практикоориентированную цель – разработать методику выявления и принципы достижения баланса конституционно-правовых ценностей.

При совмещении, состыковке разных по правовому и социальному содержанию конституционных принципов и прав Конституционный Суд РФ в своих решениях изначально выясняет значимость каждой конституционной ценности и только затем прибегает к их взвешиванию и балансировке. Такой подход представляется методологически важным в первую очередь в связи с тем, что обеспечивает максимальную прозрачность мотивировочной части решений органа конституционного контроля.





Указанную закономерность можно проиллюстрировать на примере уже упоминавшегося Постановления Конституционного Суда РФ от 28.02.2012 г. № 4-П<sup>13</sup>. В данном решении Конституционный Суд сначала подробно анализировал значимость для должного функционирования демократии свободы партий как политических ассоциаций, а также независимость парламентария включая независимость от партийного давления. Стоит отметить, что анализ ситуации в решении Конституционного Суда РФ был основан не только на действующем внутреннем законодательстве, но и с отсылкой на нормы международного права и решения Европейского Суда по правам человека. Затем не меньшее внимание судом было уделено народному суверенитету как конституционной ценности, находящейся на второй чаше весов и по выводу суда имеющей большую значимость при решении вопроса о возможности досрочного прекращения полномочий парламентария при его выходе из политической партии. Вполне логично в решении указано, что способы достижения баланса указанных конституционных ценностей имеют собственные детерминанты, в частности, «зависят от степени развитости парламентаризма в стране, а также от общего состояния и тенденций развития ее политической системы».

Данное суждение способно привести к выводу о *релятивном характере любого процесса взвешивания*, балансировки конституционных ценностей. Каждый используемый органом конституционного контроля способ разрешения «спора ценностей», которые не смогли прийти к диалогу в правореализационной практике, относителен, связан и значим только при определенных условиях, зависит от иных социальных балансов (экономического, политического, духовного) в соответствующем государстве, публичного интереса к развитию того или иного правового института. Это отражает адаптивность права, возможность изменения и корректировки отдельных позиций органов конституционного правосудия с течением времени. Как утверждает в одном из своих решений сам Конституционный Суд РФ, «преодоление... правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации недопустимо в силу ч. 2 ст. 79 Федерального конституционного закона

«О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>14</sup>, формально определившей окончательность решений суда.

Однако в рассмотренной нами выше ситуации адаптивность процедуры поиска конституционного баланса имеет целью не преодолеть предыдущие решения, а дополнить их ввиду развития общественных и государственных институтов. Это отражение некоторого сочетания принципов юридического активизма и оригинализма, вопрос о соотношении которых ставится не только в отечественной правовой доктрине. Так, А.Г. Берлявский отмечает, что несмотря на то, что Верховный Суд США в меньшей степени, чем в отношении других сфер законодательства, придерживается принципа прецедента в отношении Конституции (как отмечает автор, в 20 веке открыто пересмотрены около 150 доктрин), спор о теории конституционной интерпретации остается открытым<sup>15</sup>.

Если обратиться к социологии М. Вебера, то можно заметить, что по типологии социальных действий конституционное правосудие в целом будет относиться к *ценностно-рациональному типу*, при котором субъект осознанно верит в ценность процедуры взвешивания ценностей и стремится определить наиболее оптимальные средства в достижении цели. Так, обязательное и многократно подтвержденное Конституционным Судом Российской Федерации условие ограничения прав человека как инструмент, средство достижения баланса конституционно-правовых ценностей, состоит «в соразмерности правоограничения конституционно защищаемым целям (ценностям), ради которых оно вводится<sup>16</sup>». Цель не оправдывает средства, любой правовой инструмент подлежит тщательной обработке, санации от несанкционированного применения.

В соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями средства. Как верно отмечает Конституционный Суд РФ, публичные интересы «могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются аде-

кватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т.е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм<sup>17</sup>».

Такой концептуальный подход не говорит о непредсказуемости или повышенной доли субъективности конституционного правосудия, но свидетельствует о необходимости пристального внимания к процессу анализа конституционно-правовых ценностей и их взаимного соотношения.

Изучение практики конституционного контроля последних лет также свидетельствует о новых инструментах достижения баланса прав и свобод и иных конституционных ценностей.

Кроме введения законодателем ограничений одних ценностей в пользу других (что находит свое обоснование в соответствующих решениях Конституционного Суда РФ), признания неконституционными отдельных положений законодательства (в случае, если введенные ими ограничения не соответствуют принципам адекватности, объективности, соразмерности (пропорциональности), необходимости ограничений), часто практикуется отсылка к прямому действию Конституции РФ<sup>18</sup>. Этот механизм вводится в случае невозможности применения отдельных положений закона без учета их конституционно-правового смысла, выявленного Конституционным Судом РФ, в целях сохранения баланса публичных и частных интересов. Фактически подобные формулировки в решениях Конституционного Суда РФ свидетельствуют о невозможности применения закона или отдельных его положений в отрыве от Конституции РФ, они должны применяться совместно до корректировки законодательства с учетом позиции Конституционного Суда РФ, достижения соответствующей правовой определенности (в этом плане интересно задаться вопросом: а находятся ли конституционные ценности в оптимальном, исторически обусловленном равновесии в самой Конституции России?<sup>19</sup>).

Введение рассмотренного механизма в практику конституционного



контроля стоит оценить положительно, учитывая необходимость непрерывного поддержания баланса конституционных ценностей и гарантии прав человека вне зависимости от текущих законодательных процедур. Ведь недостижение баланса конституционных ценностей открывает потенциальную возможность произвольного решения соответствующих вопросов в правоприменительной и правотворческой практике.

В завершение еще раз подчеркнем, что тенденции современного развития конституционного правосудия свидетельствуют о повышении роли Конституционного Суда РФ не только как органа специального контроля за конституционностью нормативно-правовых актов, но в большей степени как интерпретатора конституционных ценностей, уделяющего большое внимание их анализу и соотношению между собой на пути к гармоничному государственно-правовому развитию.

<sup>1</sup> Доклад на Международной конференции «Участие судебной власти в развитии гражданского права», посвященной 20-летию образования арбитражных судов Российской Федерации (Москва, 26 января 2012 г.); выступление на Международной конференции «Конституционный контроль: доктрина и практика», посвященной 20-летию Конституционного Суда РФ (Санкт-Петербург, Стрельна, 28 октября 2011 г.); Выступление на торжественном заседании, посвященном двадцатилетию Конституционного Суда РФ (Москва, Кремль, 27 октября 2011 г.) // <http://www.ksrf.ru/News/Speech/Pages/default.aspx>.

<sup>2</sup> Бондарь Н.С. Конституционные ценности – категория действующего права (в контексте практики Конституционного Суда России) // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6. С. 4.

<sup>3</sup> Цит. по: Шмакова Е.Б. Общественный интерес как условие изъятия собственности в конституциях зарубежных стран // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 8.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23.06.1992 г. № 8-П по делу о проверке конституционности правоприменительной практики по делам о восстановлении на работе, сложившейся на основании части четвертой статьи 90 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, части пятой статьи 211 КЗоТ Российской Федерации и пункта 27<sup>1</sup> постановления Пленума Верховного Суда СССР от 26 апреля 1984 года № 3 «О применении судами законода-

тельства, регулирующего заключение, изменение и прекращение трудового договора».

<sup>5</sup> См.: Постановление КС РФ от 23.06.2012 г. №8-П по делу о проверке конституционности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е.Р. Такновой, Е.А. Оглоблина, А.Н. Вашука.

<sup>6</sup> Определение от 08.02.2011 г. № 191-О-О по запросу Арбитражного суда Нижегородской области о проверке конституционности п. 2 ст. 144, п. 2 ст. 149, п. 1 ст. 320, п. 41 ст. 348 и п. 2 ст. 361 Таможенного кодекса Российской Федерации.

<sup>7</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита».

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.2011 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 15 и п. 1 ст. 164 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костенко.

<sup>9</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 08.02.2011 г. № 129-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гасанова Романа Мамедовича на нарушение его конституционных прав пп. 3 и 5 ст. 20.1 и п. 7 ст. 35 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

<sup>10</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 г. № 1421-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кулаковой Натальи Анатольевны и Лисицной Наталии Александровны на нарушение их конституционных прав ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе».

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова.

<sup>12</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17.01.2012 г. № 174-О-О по делу об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юдина Юрия Рудольфовича на нарушение его конституционных прав ст. 301 и 312 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

<sup>13</sup> Постановление КС РФ от 28.02.2012 г. № 4-П по делу о проверке конституционности п. 11 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой.

<sup>14</sup> Постановление КС РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 131 и ч. 1 ст. 380 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Сибирское агентство «Экспресс» и гражданина С.И. Тененева, а также жалобой фирмы «Y. & G. Reliable Services, Inc.».

<sup>15</sup> См.: Берлявский А.Г. Теории конституционной интерпретации в США // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 77-78.

<sup>16</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 16.12.2010 г. № 1650-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Банк ВТБ 24» на нарушение конституционных прав и свобод положением абз. 2 ч. 3 ст. 445 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и ст. 397 Трудового кодекса Российской Федерации».

<sup>17</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 06.07.2010 г. № 929-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Атлант-Эстейт» на нарушение конституционных прав и свобод ст. 84.2 Федерального закона «Об акционерных обществах».

<sup>18</sup> См.: Постановление от 31.01.2011 г. № 1-П по делу о проверке конституционности положений чч. 1, 3, 9 ст. 115, п. 2 ч. 1 ст. 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и абз. 9 п. 1 ст. 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Недвижимость-М», общества с ограниченной ответственностью «Соломатинское хлебоприемное предприятие» и гражданки Л.И. Костаревой.

<sup>19</sup> С точки зрения теории конституции, сама ее сущность может быть охарактеризована как «закрепление основным законом совпадающих жизненно важных интересов народа при приоритете доминирующего социального слоя, юридическое выражение достигнутого в обществе компромисса или консенсуса на базе признания общечеловеческих ценностей» (См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 313), но более сложен вопрос о сохранении однажды достигнутого, заложенного баланса с течением времени. Скорее стоит говорить о том, что баланс конституционных ценностей – это сама цель существования Конституции РФ как живой, подвижной материи.





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

*В данной статье проведен анализ действующих нормативных правовых актов федерального уровня, регламентирующих институт административной ответственности. Выявляется соотношение названных актов с положениями КоАП РФ. Делается вывод о том, что существуют определенные противоречия между различными нормами КоАП РФ, очерчивающими круг законодательства об административных правонарушениях, а также между положениями КоАП РФ и другими нормативными правовыми актами федерального уровня.*

## НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИИ

Нормативным основанием административной ответственности выступает законодательство об административных правонарушениях, закрепляющее реакцию государства на совершение административных правонарушений. С принятием Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ) законодательство об административной ответственности было систематизировано. Как известно, КоАП РСФСР допускал наличие иных федеральных законов об административных правонарушениях. Соответственно введение в действие КоАП РФ сопровождалось кодификацией норм об административной ответственности, сосредоточенных ранее в примерно 150 законодательных актах РСФСР и Российской Федерации<sup>1</sup>.

В действующем КоАП РФ в ст. 1.1 жестко устанавливается, что законодательство об административных правонарушениях состоит исключительно из норм КоАП РФ, а также из принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup>. Вместе с тем до настоящего времени эта норма КоАП РФ является скорее пожеланием на будущее, чем правовой реальностью. В данной статье обратим внимание на те причины, по которым КоАП РФ на сегодняшний день не может быть признан в качестве единственного нормативного правового акта, регламентирующего институт административной ответственности на федеральном уровне.

Во-первых, на федеральном уровне продолжают действовать и даже приниматься новые акты, в которых содержатся составы, сходные с составами административных правонарушений, порождающие сходные с административными наказаниями санкции.

Наиболее обсуждаемым в этом плане является вопрос соотношения положений налогового и административного законодательства. Как справедливо отмечают ученые-административисты, сложилась парадоксальная ситуация: предусмотренные гл. 15 КоАП РФ составы административных правонарушений соотносятся с налоговыми правонарушениями, установленными гл. 16 Налогового кодекса РФ от 31 июля 1998 г. (ред. от 3 декабря 2011 г.) № 146-ФЗ (далее – НК РФ), или тождественны им<sup>3</sup>. Например, за нарушение сроков постановки на учет в налоговых органах или непредоставление налоговой декларации ответственность предусмотрена как КоАП РФ, так и НК РФ (Ст. 15.3 КоАП РФ «Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе» и ст. 116 НК РФ «Нарушение порядка постановки на учет в налоговом органе», ст. 15.5 КоАП РФ «Нарушение сроков представления налоговой декларации» и ст. 119 НК РФ «Непредставление налоговой декларации (расчета финансового результата инвестиционного товарищества)»<sup>4</sup>). В правоприменительной практике это может привести к нарушению прав и свобод граждан, к возложению двойной ответственности за одни и те же действия. Следует отметить, что и порядок применения мер налоговой от-

ветственности существенно отличается от процедур производства по делам об административных правонарушениях.

Подобный законодательный дуализм порождает дискуссию о правовой природе налоговой ответственности: о ее самостоятельности или принадлежности к административной ответственности. Юридическая наука еще не решила этот вопрос однозначно. Судебные же инстанции в основном указывают на административно-правовую природу налоговой ответственности<sup>5</sup> и приоритет в квалификации деяний отдают административному законодательству<sup>6</sup>. Предметом детального обсуждения являются и вопросы необходимости и целесообразности объединения норм об ответственности за правонарушения в области налогов и сборов в комплексном нормативно-правовом акте, однозначного ответа на которые в ходе научных дискуссий также не выработано<sup>7</sup>.

Аналогичные проблемы возникают при разграничении административной и так называемой ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, налагаемой за особые нарушения и в особой процедуре по главе 8 Федерального закона от 26 июля 2006 г. (ред. от 6 декабря 2011 г.) № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>8</sup>. Административными по своей сути являются действия Центрального банка РФ по списанию с корреспондентских счетов кредитных организаций денежных средств за нарушения, перечисленные в ст. 38 Федерального закона от 10 июля 2002 г. (ред. от 21 ноября 2011 г.) № 86-ФЗ «О Центральном банке



РФ (Банке России)», и взыскания штрафов, лишения лицензий за нарушения, названные в ст. 74 этого закона<sup>9</sup>. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. (ред. от 11 июля 2011 г.) № 2124-1 «О средствах массовой информации» содержит достаточно много видов нарушений, сходных с административными правонарушениями, и, соответственно, – санкций за их совершение (лишение аккредитации журналиста, прекращение и приостановление деятельности средства массовой информации и др.)<sup>10</sup>.

Описанные и подобные им ситуации в специальной юридической литературе получили наименование «квазиадминистративной» юридической ответственности, или «квазиадминистративных» наказаний<sup>11</sup>. При этом ученые-юристы, как правило, призывают исключить из законодательства РФ такого рода спорные институты, заменив их классическими юридическими конструкциями административной ответственности<sup>12</sup>. Соглашась в целом с этим мнением, справедливости ради нужно отметить, что перейти в подобных случаях к административной ответственности не всегда легко. Например, И.В. Максимов верно замечает, что отзыв квалификационного аттестата, который обозначается рядом ученых как «квазиадминистративное» наказание, в действующем законодательстве зачастую применяется по основаниям, не носящим деликтный характер, в частности, по медицинским показаниям, ввиду несоответствия лица квалификационным условиям пребывания в той или иной должности и т.д.<sup>13</sup>

Распространить на исполнительский сбор, налагаемый по Федеральному закону от 2 октября 2007 г. (ред. от 6 декабря 2011 г.) № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>14</sup> на должника за неисполнение в добровольном порядке исполнительного документа в срок, предоставленного для добровольного исполнения процедуры наложения административной ответственности, также вряд ли возможно, хотя при определении правовой природы исполнительского сбора специалисты зачастую относят его к санкциям, имеющим административный характер.

В этой связи примечательным является одно из постановлений Конституционного Суда РФ и возникшая на его основе судебная практика. В частности, в Постановлении от 30 июля 2001 г. № 13-П Конституционный Суд РФ неосторожно назвал исполнительский сбор административной штрафной санкцией, обозначив даже свойственные ей при-

знаки: фиксированное законом денежное выражение, принудительный характер взыскания, оформление постановлением уполномоченного должностного лица, взимание в случае совершения правонарушения, зачисление в бюджет<sup>15</sup>. Из такого мнения Конституционного Суда РФ некоторые граждане 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 процедуры наложения административных наказаний, ссылаясь на КоАП РФ, в котором среди административных наказаний не назван исполнительский сбор<sup>16</sup>. Действительно, применять ко взысканию исполнительского сбора все законоположения о производстве об административных правонарушениях (включая, например, составление протокола, наименование участников производства и т.д.) достаточно сложно.

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 взыскивать исполнительский сбор. 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>17</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>18</sup>

Во-вторых, процессуальные нормы привлечения к административной ответственности зачастую содержатся во многих нормативных актах, несмотря на указания ст. 1.1 и 1.3 КоАП РФ, из которых следует, что порядок производства по делам об административных правонарушениях в целом должен регулироваться в

КоАП РФ. Это проявляется в следующих основных моментах:

А). Сам КоАП РФ в ст. 1.4 допускает, что особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности отдельных должностных лиц может устанавливаться Конституцией РФ и федеральными законами. Поэтому на сегодняшний день различными законодательными актами устанавливаются особенности в привлечении к административной ответственности (иммунитеты, неприкосновенность и т.п.) для многих субъектов административных правонарушений: Президента РФ, Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ, членов избирательных комиссий, судей, прокурорских работников, Уполномоченного по правам человека в РФ и т.д.<sup>19</sup>. Не имея своей целью обсуждение в данной статье целесообразности установления иммунитетов в институте административной ответственности, следует отметить, что в основном административно-правовая неприкосновенность для отдельных категорий должностных лиц сводится не к полному освобождению от административной ответственности, а к особым правилам ее наложения. Например, в соответствии со ст. 26 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 20 октября 2011 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» член Центральной избирательной комиссии РФ с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта РФ не могут быть подвергнуты административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора РФ<sup>20</sup>. По ст. 42 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 21 ноября 2011 г.) «О прокуратуре РФ» проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, является исключительной компетенцией органов прокуратуры, не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора, досмотр его вещей и используемого им транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц и задержания при совершении преступления<sup>21</sup>.

Б). К производству по делам об административных правонарушениях, осуществляемому в арбитражных судах,





несмотря на отсутствие соответствующих указаний в КоАП РФ, применяются положения Арбитражного процессуального кодекса РФ от 24 июля 2002 г. (ред. от 8 декабря 2011 г.) № 95-ФЗ<sup>22</sup> (далее – АПК РФ). Для сравнения: нормы Гражданского процессуального кодекса РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 1 марта 2012 г.) (далее – ГПК РФ) при рассмотрении дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции не используются<sup>23</sup>. Ученые-административисты весьма критически относятся к такой непоследовательности законодателя. Например, О.Н. Арестова обращает внимание на противоречивый характер главы 25 АПК РФ, регламентирующей рассмотрение дел об административных правонарушениях. Из ее содержания следует, что законодатель вмешался в сферу действия КоАП РФ в части регулирования административного судопроизводства и изменил содержание отдельных административных норм<sup>24</sup>. Высший Арбитражный Суд РФ указывает арбитражным судам на необходимость применения непосредственно главы 25 и иных норм АПК РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях в тех случаях, когда они устанавливают специальные правила производства по делам об административных правонарушениях. Это касается наименования категорий дел (параграфы 1 и 2 гл. 25), оснований возбуждения производства по делам (ч. 2 ст. 202 и ч. 2 ст. 207 АПК РФ), наименования и содержания судебных актов суда первой инстанции (ст. 206 и 211 АПК РФ), составления протокола судебного заседания (ст. 155 АПК РФ), сроков направления лицам, участвующим в деле, копий судебных актов (ч. 5 ст. 206 и ч. 6 ст. 11 АПК РФ)<sup>25</sup>.

В). Ст. 28.3 КоАП РФ позволяет устанавливать перечень конкретных должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, уполномоченным федеральными органами исполнительной власти, уполномоченным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Банку России в соответствии с задачами и функциями, возложенными на указанные органы федеральным законодательством. Соответственно на сегодняшний день действуют свыше шестидесяти подзаконных нормативных актов, утверждающих перечни должностных лиц, способных составлять протоколы об административных правонарушениях. В качестве примера можно назвать Приказ Росимущества от 26 декабря 2011 г.

№ 407 «Об утверждении Перечня должностных лиц Федерального агентства по управлению государственным имуществом и его территориальных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях», Приказ Росфиннадзора от 17 ноября 2004 г. (ред. от 13 сентября 2011 г.) № 102 «О должностных лицах Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, уполномоченных составлять протоколы в соответствии с КоАП РФ»<sup>26</sup>.

Г). Положения КоАП РФ в части регламентации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях дополняются иными нормативными актами. Это касается возможности утверждения подзаконными актами перечня должностных лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ); условий содержания задержанных лиц (ст. 27.6 КоАП РФ)<sup>27</sup>; порядка изъятия вещей, подвергающихся быстрой порче (ст. 27.10 КоАП РФ)<sup>28</sup>; правил изъятия и направления на переработку наркотических средств, психотропных веществ, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, не отвечающих установленным требованиям стандартов (ст. 27.10 КоАП РФ)<sup>29</sup>; порядка проведения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ)<sup>30</sup>; процедур задержания транспортного средства, возврата транспортного средства, оплаты расходов за хранение, а также запрещения эксплуатации транспортного средства (ст. 21.13 КоАП РФ)<sup>31</sup>; правил осуществления прихода (ст. 27.15 КоАП РФ)<sup>32</sup>.

Примечательно, что законодатель уточнил еще не все правила осуществления мер обеспечения, которые требуют более подробного регулирования по КоАП РФ. Например, введенная 11 июля 2011 г. новая мера обеспечения – задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации, – предполагает, что порядок хранения и возврата задержанных судов должен быть установлен Правительством РФ (ст. 27.13.1 КоАП РФ). Однако до настоящего времени соответствующий акт не принят.

Вызывает интерес и двойное регулирование отдельных мер обеспечения на уровне законодательных актов, а также такими подзаконными актами, принятие которых, в отличие от вышеназванных, не предусмотрено прямо КоАП РФ. Речь идет о Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. (ред. от 6 декабря 2011 г.) № 3-ФЗ «О полиции»<sup>33</sup>, Федеральном законе от

30 марта 1999 г. (ред. от 7 декабря 2011 г.) № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>34</sup>, Федеральном законе от 3 апреля 1995 г. (ред. от 8 декабря 2011 г.) № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»<sup>35</sup>, дополнительно регламентирующих институты досмотра транспортных средств, применения физической силы для целей доставления, задержания; Приказе МВД от 1 апреля 2009 г. № 248 «Об утверждении наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав милиции в дежурной части органа внутренних дел РФ после доставления граждан»<sup>36</sup>; Приказе ФСНК РФ от 30 июля 2007 г. № 238 «Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов до рассмотрения дела об административном правонарушении в территориальных органах ФСКН России»<sup>37</sup> и т.д.

В этой связи актуальными являются вопросы соотношения подобных актов с положениями КоАП РФ. Например, В.Н. Хорьков обращает внимание на то, что вступивший в силу с 1 марта 2011 г. новый Федеральный закон «О полиции» много внимания уделяет регламентации задержания, в том числе административного, вызывая определенные проблемы в правоприменении. В частности, Закон о полиции не предусматривает задержание военнослужащих, совершивших административные правонарушения, хотя КоАП РФ подобного изъятия для этой категории субъектов не делает. Важной новеллой Закона о полиции является регламентация права задержанного лица на уведомление близких родственников или близких лиц о факте его задержания включая право на один телефонный разговор. Однако из приведенной нормы остается непонятным, предоставляется ли право на телефонный разговор лицам, подвергнутым административному задержанию<sup>38</sup>.

Д). Порядок исполнения многих административных наказаний устанавливается развивающими положения КоАП РФ актами. Ст. 31.4 КоАП РФ предусматривает, что порядок исполнения постановления по делу об административном правонарушении может регулироваться помимо КоАП РФ другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства РФ. Среди федеральных законов, закрепляющих правила исполнения постановлений по делам об административных наказаниях, можно назвать АПК РФ, ГПК РФ, Федеральный закон от 2 октября 2007 г. (ред. от 7 марта 2012 г.)



№ 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>39</sup>; Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»<sup>40</sup>; Федеральный закон от 3 июня 2009 г. (ред. от 27 июня 2011 г.) № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами»<sup>41</sup>; Федеральный закон от 25 июля 2002 г. (ред. от 1 февраля 2012 г.) № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ»<sup>42</sup>.

При этом среди указанных актов наибольшее значение имеет Федеральный закон «Об исполнительном производстве», поскольку исполнение основной массы административных наказаний возложено на судебных приставов-исполнителей. В частности, это административные штрафы, административное приостановление деятельности, административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства. Вместе с тем Федеральный закон «Об исполнительном производстве» не в полной мере соответствует нормам КоАП РФ. А вопрос о том, какой акт применять в коллизионных случаях, остается дискуссионным. С одной стороны, из вышеназванных положений КоАП РФ вытекает приоритет норм КоАП РФ при исполнении постановлений о назначении административных наказаний в сравнении с другим законодательством РФ включая законодательство об исполнительном производстве. С другой стороны, ст. 3 Федерального закона «Об исполнительном производстве» установлено, что нормы федеральных законов, регулирующие условия и порядок принудительного исполнения, должны соответствовать Федеральному закону «Об исполнительном производстве».

Основной проблемой применения Федерального закона «Об исполнительном производстве» являются правила исчисления сроков предъявления постановления по делу об административном правонарушении к исполнению. Федеральный закон «Об исполнительном производстве» устанавливает двухлетний срок предъявления к исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях, исчисляемый со дня вступления в законную силу этого исполнительного документа. Видимо, по задумке законодателя срок предъявления к исполнению должен соотноситься с двухлетней давностью исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Однако названные положения Федерального закона

«Об исполнительном производстве» не учитывают того, что в соответствии со ст. 31.9 КоАП РФ течение срока давности исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях может прерываться при предоставлении лицу, привлеченному к административной ответственности, отсрочки исполнения постановления при принесении протеста прокурора, а также при уклонении лица, привлеченного к административной ответственности, от исполнения административного наказания. Соответственно на практике могут возникать такие случаи, когда срок давности исполнения постановления по делу об административном правонарушении не истек, но его фактически нельзя исполнить, поскольку срок предъявления к исполнению соответствующего исполнительного документа закончился.

Для устранения данной коллизии А.А. Гараев справедливо предлагает срок предъявления к исполнению не исчислять двумя годами, а связывать его со сроком давности исполнения постановления. Если принять данное предложение, в Федеральном законе «Об исполнительном производстве» не будет необходимости предусматривать все возможные случаи увеличения срока предъявления постановления к исполнению, оставив регулирование этого вопроса за КоАП РФ<sup>43</sup>.

Кроме названных федеральных законов, вопросы исполнения административных наказаний регулируются многими подзаконными актами: например, Постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 726 «Об утверждении Положения о порядке отбывания административного ареста»<sup>44</sup>, Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2005 г. (ред. от 6 мая 2011 г.) № 483 «Об уполномоченном органе, осуществляющем формирование и ведение реестра дисквалифицированных лиц»<sup>45</sup>, Постановлением Правительства РФ от 24 октября 2002 г. (ред. от 21 марта 2012 г.) № 769 «Об утверждении Правил расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ при невозможности установления приглашающей стороны»<sup>46</sup>, Приказом МВД РФ № 758, ФМС РФ № 240 от 12 октября 2009 г. «Об организации деятельности Министерства внутренних дел РФ, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пре-

делы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства»<sup>47</sup>, «Правилами внутреннего распорядка специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке», утвержденных Приказом МВД РФ от 6 июня 2000 г. № 605/Дсп<sup>48</sup>, Приказом ФНС РФ от 19 декабря 2011 г. № ММВ-7-6/941@ «Об организации работы налоговых органов по формированию и ведению реестра дисквалифицированных лиц» и др. Причем интересно, что вопреки указаниям КоАП РФ это не всегда могут быть постановления Правительства РФ, но и правовые акты федеральных министерств, служб и агентств.

Таким образом, очевидно, что в настоящее время КоАП РФ не может быть признан в качестве единственного нормативного правового акта, регламентирующего институт административной ответственности на федеральном уровне. К производству по делам об административных правонарушениях, осуществляемому в арбитражных судах, применяются положения АПК РФ. Иные федеральные законы и подзаконные акты устанавливают порядок исполнения многих административных наказаний, применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, перечень конкретных должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, регламентируют особые условия привлечения к административной ответственности отдельных должностных лиц. При этом основная масса названных актов принимается в силу того, что в КоАП РФ содержатся прямые отсылки на необходимость регламентации соответствующих положений в других (как правило, подзаконных) актах. В то же время немало и таких источников, которые принимаются без непосредственного указания КоАП РФ на необходимость их принятия. Также в рассматриваемой сфере, несмотря на проведенную систематизацию административного законодательства при принятии КОАП РФ, остается актуальной проблема «квазиадминистративных» наказаний в РФ.

<sup>1</sup> Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М., 2009. С. 89.

<sup>2</sup> Кодекс РФ об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 1 апреля 2012 г.) // Российская газета. 2001. 31 декабря; 2011. 26 ноября.

<sup>3</sup> Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об админи-





стративных правонарушениях. М., 2002. С. 8, 9.

<sup>4</sup> Российская газета. 1998. 6 августа; 2011. 9 декабря.

<sup>5</sup> По запросу Омского областного суда о проверке конституционности положения п. 12 ст. 7 Закона РФ «О налоговых органах РФ»: Определение Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 130-О // Собрание Законодательства РФ. 2001. № 34. Ст. 3512; Обзор практики разрешения Арбитражными судами споров, касающихся общих условий применения ответственности за нарушения налогового законодательства: Письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 31 мая 1994 г. № С1-7/ОП-370 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1994. № 7. С. 20.

<sup>6</sup> О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 9 февраля 2012 г.) // Российская газета. 2005. 19 апреля. 2012. 17 февраля.

<sup>7</sup> Арсеньева Н.В. Административная и налоговая ответственность за правонарушения в области налогов и сборов: возможность консолидации норм и последствия // Административное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 57.

<sup>8</sup> Российская газета. 2006. 27 июля; 2011. 26 ноября.

<sup>9</sup> Российская газета. 2002. 13 июля; 2011. 26 ноября.

<sup>10</sup> Российская газета. 1992. 8 февраля; 2011. 15 июля.

<sup>11</sup> Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Административная ответственность: Учебно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Чаннова. М., 2010. С. 301; Адушкин Ю.С. Новый КоАП РФ – все ли учтено на стадии доработки? // Журнал российского права. 2000. № 11. С. 37.

<sup>12</sup> Иванов А.А. Правовые позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: Избранные постановления за 2005 год с комментариями. М., 2010. С. 341.

<sup>13</sup> Максимов И.В. Административные наказания. М., 2009. С. 216.

<sup>14</sup> Российская газета. 2007. 6 октября.

<sup>15</sup> По делу о проверке конституционности положений подп. 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 «Изыкский»: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П // Российская газета. 2001. 8 августа.

<sup>16</sup> Постановления ФАС Дальневосточного округа от 10 августа 2010 г. № Ф03-5312/2010, ФАС Западно-Сибирского округа от 5 февраля 2009 г. № Ф04-353/2009(20049-А67-46), ФАС Поволжского округа от 25 августа 2009 г. по делу № А12-3027/2009, Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 сентября 2010 г. по делу № А42-3027/2010 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>17</sup> Постановления ФАС Волго-Вятского округа от 24 августа 2010 г. по делу № А31-447/2010, ФАС Восточно-Сибирского округа от 14 октября 2009 г. по делу № А10-2691/09 // СПС «Консультант Плюс».

<sup>18</sup> Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2011. № 2.

<sup>19</sup> Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (ред. от 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 2009. 21 января; О гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи: Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. (ред. от 28 декабря 2010 г.) № 12-ФЗ // Российская газета. 2001. 15 февраля; 2010. 30 декабря; Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 20 октября 2011 г.) // Российская газета. 2002. 15 июня; 2011. 27 июля; О статусе судей в РФ: Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 8 декабря 2011 г.) // Российская газета. 1992. 29 июля; 2011. 10 декабря; О прокуратуре РФ: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 21 ноября 2011 г.) // Российская газета. 1995. 25 ноября; 2011. 26 ноября; Об Уполномоченном по правам человека в РФ: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 28 декабря 2010 г.) // Российская газета. 1997. 4 марта; 2011. 3 января.

<sup>20</sup> Российская газета. 2002. 15 июня; 2011. 27 июля.

<sup>21</sup> Российская газета. 1995. 25 ноября; 2011. 26 ноября.

<sup>22</sup> Российская газета. 2002. 27 июля; 2011. 10 декабря.

<sup>23</sup> Российская газета. 2002. 20 ноября; 2011. 2 декабря.

<sup>24</sup> Арестова О.Н. Комментарий к основным положениям Арбитражного процессуального кодекса РФ // СПС «Консультант Плюс». 2011.

<sup>25</sup> О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. (ред. от 10 ноября 2011 г.) № 2 // Вестник ВАС РФ. 2003. № 3.

<sup>26</sup> Российская газета. 2012. 2 марта; Российская газета. 2004. 10 декабря.

<sup>27</sup> Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц: Постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 (ред. от 26 января 2011 г.) // Российская газета. 2003. 23 октября; 2011. 2 февраля.

<sup>28</sup> Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче: Постановление Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. № 694 // Российская газета. 2003. 2 декабря.

<sup>29</sup> Об утверждении Положения о направлении на переработку или уничтожение изъятых из незаконного оборота либо конфискованных

этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: Постановление Правительства РФ от 11 декабря 2002 г. (ред. от 26 декабря 2005 г.) № 883 // Российская газета. 2002. 19 декабря; 2006. 13 января.

<sup>30</sup> Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством: Постановление Правительства РФ от 26 июня 2008 г. (ред. от 10 февраля 2011 г.) № 475 // Российская газета. 2008. 2 июля; 2011. 15 февраля.

<sup>31</sup> Об утверждении Правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации: Постановление Правительства РФ от 18 декабря 2003 г. № 759 (ред. от 28 августа 2009 г.) // Российская газета. 2003. 23 декабря; 2009. 2 сентября.

<sup>32</sup> Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода: Приказ МВД РФ от 21 июня 2003 г. № 438 // Российская газета. 2003. 11 июля.

<sup>33</sup> Российская газета. 2011. 10 февраля; 2011. 21 июля.

<sup>34</sup> Российская газета. 1999. 6 апреля; 2011. 14 декабря.

<sup>35</sup> Российская газета. 1995. 12 апреля; 2011. 14 декабря.

<sup>36</sup> Российская газета. 2009. 17 июля.

<sup>37</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. 17 сентября.

<sup>38</sup> Хорьков В.Н. Актуальные вопросы административного задержания в связи с вступлением в силу Федерального закона «О полиции» // Современное право. 2011. № 11. С. 23-25.

<sup>39</sup> Российская газета. 2007. 6 октября; 2011. 26 ноября.

<sup>40</sup> Российская газета. 2001. 30 июня.

<sup>41</sup> Российская газета. 2009. 10 июля; 2011. 30 июня.

<sup>42</sup> Российская газета. 2002. 31 июля; 2011. 9 декабря.

<sup>43</sup> Гараев А.А. Правовые коллизии Федерального закона «Об исполнительном производстве» и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Исполнительное право. 2009. № 1.

<sup>44</sup> Российская газета. 2002. 9 октября.

<sup>45</sup> Российская газета. 2005. 9 августа; 2011. 13 мая.

<sup>46</sup> Российская газета. 2002. 30 октября; 2012. 28 марта.

<sup>47</sup> Российская газета. 2009. 25 декабря.

<sup>48</sup> Российская газета. 2000. 16 августа.





Константин Васильевич Гордеев, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

*Поиск оптимального механизма функционирования бюджетной сферы на основе общеэкономических принципов экономности и эффективности является центральным звеном сегодняшнего этапа бюджетной реформы. Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» предоставил публично-правовым образованиям широкие возможности оптимального сочетания различных типов учреждений и горизонтов их самостоятельности. В представляемой статье обобщен региональный опыт реализации Федерального закона № 83-ФЗ в 2010-2011 гг.*

## БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА: НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ

08.05.2010 г. Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», внесенный Правительством Российской Федерации.

Законом внесены изменения в 18 законодательных актов Российской Федерации, из которых 15 – акты в сфере образования, науки, культуры, архивного дела и других сферах, а также в Гражданский кодекс Российской Федерации, в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации. Бюджетный кодекс Российской Федерации стал правовой основой деятельности только одного из трех типов учреждений, создаваемых органами государственной власти и местного самоуправления, – казенных учреждений. Именно эти учреждения в настоящее время финансируются полностью за счет средств федерального бюджета ассигнований на основе бюджетной сметы.

Правовой основой деятельности бюджетных учреждений «нового типа» стал Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». В соответствии с этим законом изменилось правовое положение существующих бюджетных учреждений с созданием механизмов их функционирования на основе рыночных принципов.

Как и любой другой субъект Российской Федерации, Алтайский край имеет

свои индивидуальные особенности, которые оказали влияние на реализацию Федерального закона. Край находится в тройке лидеров субъектов Российской Федерации по количеству муниципальных образований, особенно поселенческого уровня, что объясняется территориальной протяженностью региона и количеством населенных пунктов. Кассовое обслуживание исполнения краевого бюджета и местных бюджетов осуществляют органы Федерального казначейства. Сложившаяся сеть представлена более 3500 учреждений различной отраслевой направленности.

Работа по реализации 83-го Федерального закона была организована на краевом уровне на основе Плана мероприятий по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений, утвержденного распоряжением Администрации края от 21 мая 2010 г. № 156-р. В Плате были обозначены нормативные правовые акты, необходимые для реализации Закона на региональном уровне, органы исполнительной власти края, ответственные за их разработку и сроки исполнения. Аналогичные планы мероприятий были разработаны и утверждены в большинстве муниципальных районов и городских округов края.

В рамках формирования нормативной правовой базы в 2010-2011 гг. было принято 2 закона Алтайского края, 10 постановлений Администрации края, определяющих правовые основы функционирования краевых государственных учреждений с учетом изменений

законодательства, вопросы управления имуществом краевых бюджетных и автономных учреждений, предоставления им бюджетных инвестиций, формирования и финансового обеспечения выполнения учреждениями государственного задания и другие вопросы. Кроме того, комитетом администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике были разработаны методические рекомендации по составлению планов финансово-хозяйственной деятельности учреждений, формированию нормативов финансовых затрат на государственные (муниципальные) услуги, определению предельного значения просроченной кредиторской задолженности учреждений.

Законом Алтайского края от 26 ноября 2010 г. № 98-ЗС был определен в качестве переходного периода с сохранением сметного финансирования бюджетных учреждений 2011 год. При этом в законе была предусмотрена возможность изменения формы финансового обеспечения учреждений с переходом на субсидии в течение 2011 г. на основании решения Администрации края в целях опробования новых принципов финансового обеспечения в так называемых пилотных учреждениях.

Параллельно осенью 2010 г. была проведена работа по отнесению краевых государственных учреждений к тому или иному типу. Данная работа была проведена коллегиально с привлечением представителей отраслевых органов исполнительной власти края, депутатского корпуса, отраслевых профсою-



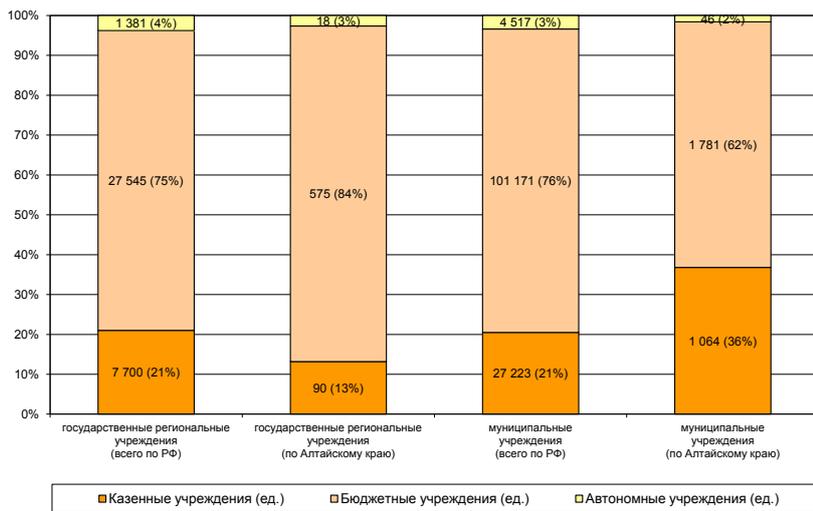


Рис. 1. Структура сети государственных и муниципальных учреждений субъектов Российской Федерации и Алтайского края

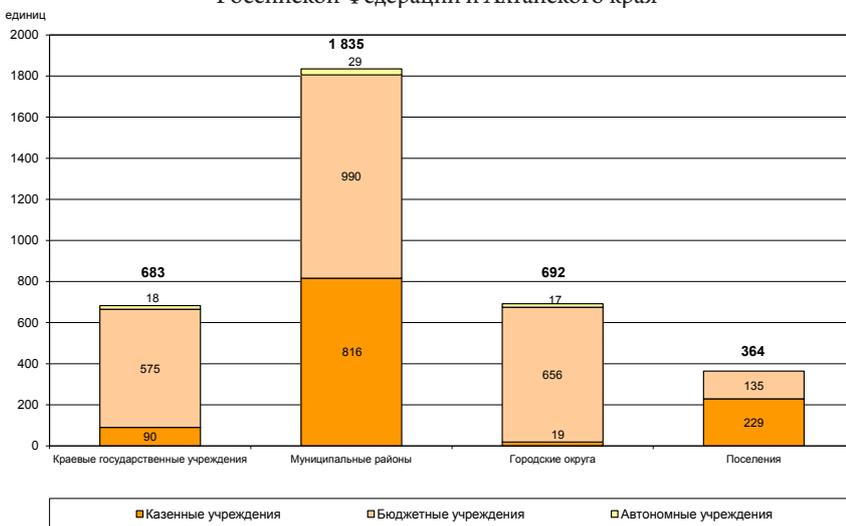


Рис. 2. Государственные и муниципальные учреждения в Алтайском крае

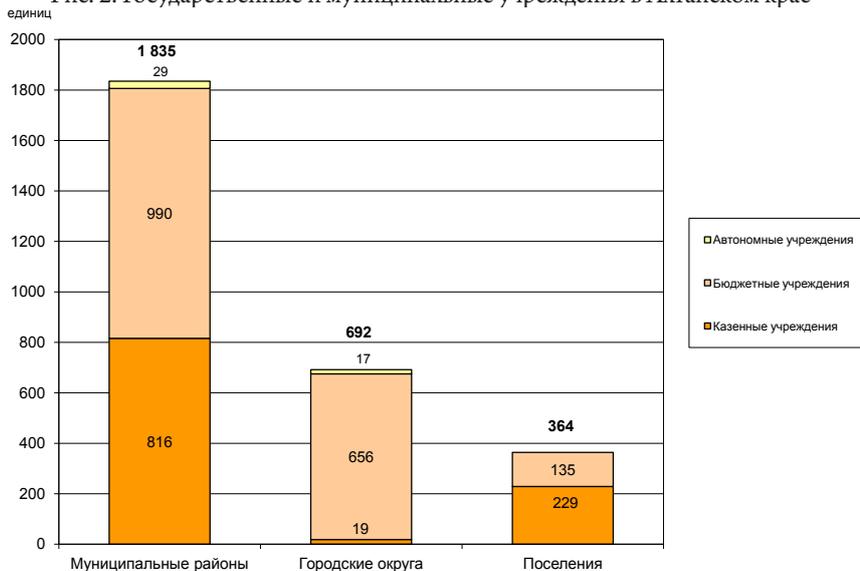


Рис. 3. Муниципальные учреждения в Алтайском крае

зов, общественности в рамках заседаний комиссии по реструктуризации бюджетных учреждений и внедрению бюджетирования по результатам. Принятию решения предшествовал анализ функций, экономического и управленческого потенциала учреждений. В результате постановлением Администрации края был утвержден перечень краевых казенных учреждений, создаваемых путем изменения типа действующих бюджетных учреждений. В него вошли учреждения занятости населения, образования, культуры, здравоохранения, ветеринарии и защиты населения от чрезвычайных ситуаций.

На муниципальном уровне процесс определения типа учреждений затруднялся наличием достаточно большого количества учреждений с незавершенным статусом юридического лица – при наличии утвержденного устава и регистрации в налоговых органах отсутствовал отдельный лицевой счет в органах Федерального казначейства (учреждения дополнительного образования, входящие в состав районного отдела по образованию, физической культуры и спорта, учреждения культуры на уровне сельских поселений).

В установленные Федеральным законом сроки за учреждениями было закреплено недвижимое имущество, определены подходы к отнесению движимого имущества к категории особо ценного движимого имущества. В процессе данной работы обозначилась проблема практического характера, связанная с тем, что утверждение перечня особо ценного движимого имущества производилось в течение 2011 г., а сведения о стоимости имущества брались в соответствии с Федеральным законом по состоянию на последнюю отчетную дату, т.е. на 1 января 2011 г. Таким образом, при закреплении особо ценного движимого имущества нет возможности учесть изменения в составе имущества, произошедшие с начала года.

Следующий практический момент, связанный с имуществом, – это определение так называемого иного имущества, т.е. имущества, которым учреждение вправе распоряжаться самостоятельно. Законом не закреплена обязанность учреждения или учредителя вести учет данной категории имущества, а по нашему мнению, весьма возможны ситуации, когда руководители учреждений могут воспользоваться возможностью распо-



рядиться этим имуществом по своему усмотрению.

В целях контроля своевременности осуществления мероприятий и проведения разъяснительной работы комитет администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике осуществлял ежеквартальный мониторинг реализации Федерального закона в муниципалитетах Алтайского края.

Законом Алтайского края от 26 ноября 2010 г. № 98-ЗС «Об отдельных мерах по совершенствованию правового положения государственных учреждений Алтайского края в переходный период» 2011 г. был определен в качестве переходного периода с сохранением сметного финансирования бюджетных учреждений. Вместе с тем с 1 октября 2011 г. доходы от оказания платных услуг краевыми казенными учреждениями зачисляются в доход краевого бюджета, разделы лицевых счетов по учету средств от приносящей доход деятельности казенных учреждений в органах Федерального казначейства были закрыты.

В результате проделанной работы сформировалась структура государственных и муниципальных учреждений. В структуре учреждений основную массу составляют бюджетные учреждения. На краевом уровне их удельный вес в сети составляет 84%, на уровне муниципалитетов – 62%. В целом распределение учреждений по типам соответствует структуре, сформировавшейся в целом по Российской Федерации с тем отличием, что в Алтайском крае выше среднероссийского удельный вес муниципальных казенных учреждений.

Подходы к формированию сети учреждений в муниципальных образованиях различны. В 11 районах (Благовещенский, Бурлинский, Егорьевский, Калманский, Ключевский, Новичихинский, Павловский и др.) все муниципальные учреждения отнесены к типу бюджетных, в 10 районах (Волчихинский, Заринский, Залесовский, Ребрихинский, Тальменский и др.), напротив, основная масса учреждений – казенные, а количество бюджетных учреждений незначительно и колеблется от 0 до 5.

По логике Федерального закона правоотношения, возникшие с 1 января 2012 г. переходят из сферы бюджетных в сферу гражданско-правовых отношений. В связи с этим, по нашему мнению, в Федеральном законе и в разъяснениях Министерства финансов РФ недоста-

точно внимания уделяется изменениям в правоотношениях публично-правового образования и бюджетных (автономных) учреждений. В Алтайском крае в формате постановления Администрации края утверждена примерная форма соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии краевому бюджетному (автономному) учреждению, которой предусмотрено право учредителя изымать средства, выделенные на выполнение государственного задания и использованные не по целевому назначению в результате невыполнения государственного задания по объему и (или) качеству услуг, на основании представлений органов государственного финансового контроля. В случае нарушения учреждением сроков возврата средств субсидии мы считаем возможным начисление неустойки за каждый день просрочки до полного выполнения обязательств по возврату средств. Также целесообразно предусмотреть обязанность учреждения при выполнении государственного задания своевременно выплачивать заработную плату, производить оплату коммунальных платежей и не допускать образования просроченной кредиторской задолженности по указанным выплатам.

В настоящее время из краевого бюджета и местных бюджетов бюджетным и автономным учреждениям предоставляется два вида субсидий: субсидия на выполнение государственного задания и содержание имущества и субсидии на иные цели, которые включают в себя бюджетные инвестиции, направляемые в рамках адресной инвестиционной программы, вложения в основные фонды бюджетных и автономных учреждений и прочие субсидии по отдельным мероприятиям долгосрочных и ведомственных целевых программ, а также по непрограммным расходам.

Всеми органами исполнительной власти края и органами местного самоуправления разработаны и утверждены ведомственные перечни услуг, оказываемых бюджетными и автономными учреждениями. До основной массы учреждений доведены государственные и муниципальные задания, завершается работа по утверждению планов финансово-хозяйственной деятельности учреждений.

На сегодняшний день видится несколько проблемных вопросов, разрешить которые позволит только опыт

практической деятельности учреждений в их новом правовом статусе.

Во-первых, возникают вопросы о возможности корректировки государственного (муниципального) задания в течение финансового года.

Во-вторых, это порядок осуществления и конкретные процедуры государственного финансового контроля за выполнением государственного задания и в целом за деятельностью бюджетных и автономных учреждений. Постановлением Администрации Алтайского края от 24.01.2012 г. № 27 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за деятельностью краевых государственных казенных, бюджетных и автономных учреждений» определены основные рамки контроля. Дальнейшие правоприменительные процедуры зависят от трактовки положений законодательства работниками органов государственного финансового контроля.

Третий вопрос – это несовершенство действующего законодательства. Как увязать обязанность субъектов РФ и муниципальных образований возвращать неиспользованные остатки межбюджетных трансфертов в бюджет, из которого они были предоставлены в силу ст. 242 Бюджетного кодекса РФ, и возможность перехода неиспользованных остатков субсидий на выполнение задания на следующий год, если частью субсидии будут средства субвенции, переданной на исполнение отдельных государственных полномочий? В этом вопросе требуются разъяснения Министерства финансов Российской Федерации.

Как пожелание, выскажем замечание о необходимости поиска путей упрощения нормативного обеспечения и процедур реализации 83-го Федерального закона на уровне муниципальных образований. Дефицит кадров значительно затрудняет реализацию Закона и просто разъяснение его сути на муниципальном уровне.

В настоящее время органами исполнительной власти, местного самоуправления и учреждениями ведется работа по размещению информации о деятельности государственных и муниципальных учреждений в сети Интернет, на официальном сайте bus.gov.ru, сопровождение которого осуществляют органы Федерального казначейства.





Наталья Олеговна Деркач, доцент кафедры финансов и кредита МИЭМИС ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет», кандидат экономических наук

*Нынешнему этапу развития общества и экономики присущи противоречия между необходимостью построения современной социальной системы и потребностями в значительных финансовых ресурсах. Поэтому исследование тематики особенностей финансирования при решении социальных проблем является крайне актуальным.*

*Поскольку социальная сфера в значительной своей части представляет нерыночный сектор экономики, то регулирующая роль государства в отношении ее проявляется более заметно. В то же время для финансирования социальной сферы все большее значение приобретает поступление средств из негосударственных источников. Данные средства создают конкурентные возможности для различных учреждений социальной сферы, а также способствуют решению качественных задач государственной политики.*

## ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Российская Федерация – социальное государство, что провозглашается Конституцией Российской Федерации, в которой прописаны главные направления и важнейшие формы социальной защиты населения. Нынешнему этапу развития общества и экономики присущи противоречия между необходимостью построения современной социальной системы и отсутствием надлежащих социально-экономических условий; между потребностями в значительных финансовых ресурсах и реальными возможностями государства и регионов по финансированию социальной сферы; между организационными формами учреждений социальной сферы, новыми задачами экономической реформы и негативными явлениями в обществе. Поэтому актуальность исследования тематики особенностей финансирования при решении социальных проблем является крайне высокой.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в качестве стратегической цели определено достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан<sup>1</sup>.

Достижение этой цели означает формирование качественно нового образа будущей России к концу следующего десятилетия, в том числе включает в себя решение следующих стратегических задач:

- создание условий для реализации гражданами своих прав на качественное образование, соответствующее потребностям развития рынка;
- улучшение состояния здоровья населения, развития массовой физической культуры, спорта, туризма;
- создание цивилизованного рынка труда;
- обеспечение социальной и разносторонней поддержки граждан с доходами ниже прожиточного минимума за счет бюджетных средств;
- повышение финансовой устойчивости пенсионной системы и размера пенсий до уровня, предусмотренного требованиями международных стандартов;
- развитие культурного потенциала страны, доступность культурных ценностей широким слоям населения;
- проведение системных изменений в жилищной сфере с целью повышения качества жилищных услуг и соответствия их платежеспособному спросу населения.

Таким образом, задачи стратегического социально-экономического разви-

тия в большинстве своем касаются различных социальных проблем. Область экономики, непосредственно связанная с социальными явлениями, называется социальной сферой. К ней принято относить экономические объекты и процессы, виды экономической деятельности, непосредственно связанные с потреблением материальных и духовных благ, услуг, удовлетворением конечных запросов человека, семьи, коллектива и общества в целом.

Деятельность в социальной сфере в общем случае направлена на:

1. Социальное развитие человеческих ресурсов, включающее в себя системы здравоохранения, образования, науки, искусства, спорта, средств массовой информации.
2. Социальное обслуживание населения, которое концентрирует свое внимание на системе бытового обслуживания, жилищно-коммунальном хозяйстве, торговле товарами народного потребления и общественного питания.
3. Социальную защиту населения, охватывающую работу систем социальной помощи, социального и пенсионного обеспечения (страхования), условий и охраны труда, обеспечение безопасности и охраны общественного порядка.



Основными источниками финансирования социальной сферы в Российской Федерации являются:

1. Средства государства, которые включают в себя:

- бюджетные ассигнования из бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- средства государственных внебюджетных фондов.

2. Средства из негосударственных источников:

- средства, получаемые от сдачи в аренду помещений, сооружений и оборудования;

- средства от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности;

- целевые средства от юридических и физических лиц;

- другие поступления (меценатство, спонсорство, благотворительность).

Поскольку социальная сфера в значительной своей части представляет нерыночный сектор экономики, то регулирующая роль государства в отношении ее проявляется более заметно. Более 70% средств, направляемых на финансирование социальной сферы, – это бюджетные средства, распределение которых связано с решением количественных и качественных задач.

Количественные задачи заключаются в выделении части бюджетных ресурсов, которая может направляться на финансирование социальной сферы. Решение этих задач зависит от экономических, социальных и политических факторов. По итогам 2011 г. бюджетные средства, направляемые на финансирование социальной сферы, составляли чуть более 40%, в 2012 г. их объем должен составить также порядка 40%, далее предусматривается планомерное сокращение доли социальных расходов в общей структуре расходов бюджета. Это в первую очередь обусловлено решением качественных задач.

Качественные задачи заключаются в наиболее эффективном расходовании бюджетных средств. При решении данных задач необходимо определить, какие уровни бюджетной системы лучше всего приспособлены для финансового обеспечения отраслей социальной сферы. В настоящее время за счет бюджетных средств население обеспечивается бес-

платными услугами учреждений образования, здравоохранения, физической культуры, социального обеспечения и на льготных условиях – услугами жилищно-коммунального комплекса.

Средства государства поступают населению по каналам федерального, региональных и местных бюджетов. Из общего объема бюджетных ресурсов, направляемых государством на социальную сферу, большая часть проходит через местные бюджеты. Это, на наш взгляд, оправдано с социальной и экономической точек зрения, так как позволяет более адекватно оценивать потребности конкретных субъектов.

Важным звеном системы финансирования социальной сферы являются внебюджетные фонды государства. Внебюджетные фонды – это фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, которые предназначены для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья, медицинскую помощь, а также для удовлетворения других общественных потребностей, не финансируемых из бюджета.

Главной причиной их создания является необходимость выделения чрезвычайно важных для общества расходов и обеспечение их самостоятельными источниками доходов. По целевым функциям действующие в РФ внебюджетные фонды могут быть разделены на экономические и социальные. Первые нацелены на финансирование расходов, носящих общеэкономический и производственный характер (инвестиции, конверсия и т.д.). Вторые (социальные) предназначаются для осуществления расходов социальной направленности (Пенсионный фонд, Фонд медицинского страхования и др.). Ведущую роль среди них в финансировании социальной сферы заняли, конечно, социальные внебюджетные фонды.

Необходимость создания внебюджетных фондов состоит в следующем: в рамках бюджета практически отсутствует закрепленность доходов за конкретными видами расходов, существует возможность перелива средств по статьям расходов, сокращения финансирования по важным статьям расходов – в частности, социальным. Выходом из такой си-

туации является формирование финансовых ресурсов за пределами бюджета и использование их для финансирования отдельных общественных потребностей на основе оперативной самостоятельности.

Сегодня в отдельных развитых странах насчитывается от 30 до 80 специальных фондов, которые формируются в основном двумя способами:

- выделяются из государственных или местных бюджетов;

- создаются по особому решению законодательного органа.

Источниками внебюджетных фондов могут быть специальные налоги и сборы, субсидии из бюджета, займы. Конкретный перечень источников определяется задачами, для реализации которых создаются фонды.

Объем расходов на финансирование социальной сферы, направляемых из внебюджетных фондов, превосходит объем расходов федерального бюджета в среднем на 10%.

Внебюджетные средства находятся в распоряжении органов государственной власти соответствующего уровня и концентрируются в специальных фондах, предназначенных для финансирования определенных мероприятий. Таким образом, внебюджетные фонды – это также способ организации государственного финансирования социальной сферы.

В настоящее время для финансирования социальной сферы все большее значение приобретает поступление средств из негосударственных источников.

Данные средства создают конкурентные возможности для различных учреждений социальной сферы, а также способствуют решению качественных задач государственной политики.

В целом решение как количественных, так и качественных задач при финансировании социальной сферы за счет средств, поступающих из любых источников, должно способствовать nivelированию социальных проблем, повышению уровня жизни населения, что в свою очередь, несомненно, приведет к достижению стратегической цели развития экономики Российской Федерации.

<sup>1</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.





*Екатерина Александровна Карачарова, ведущий специалист отдела финансирования государственной службы и отраслей социальной сферы комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике*

*Проблема качества предоставляемой медицинской помощи занимает одно из главных мест в современном мире. Государство с помощью законов определяет источники финансирования здравоохранения в зависимости от потребностей общества, типа и реальных возможностей экономики страны. Современным новациям в сфере организации предоставления и финансового обеспечения медицинских услуг посвящена настоящая статья.*

## ОСОБЕННОСТИ СТРАХОВОГО ПРИНЦИПА ВОЗМЕЩЕНИЯ ЗАТРАТ УЧРЕЖДЕНИЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Новый Федеральный закон от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»<sup>1</sup> предполагает переход на страховую систему финансирования здравоохранения. Для определения целесообразности данного перехода рассмотрим особенности страхового принципа возмещения затрат учреждений здравоохранения.

Система финансирования здравоохранения – это форма организации финансовых ресурсов, направленных на функционирование и развитие сферы здравоохранения, с целью обеспечения населения гарантированными видами и объемами медицинской помощи.

Страховая система финансирования здравоохранения предполагает возмещение понесенных затрат учреждениями здравоохранения в соответствии с тарифом на оказание медицинских услуг по законченному случаю (пролеченному больному). Исходя из этого расходы учреждений здравоохранения зависят от объема оказанных медицинских услуг.

Структура тарифа на оплату медицинской помощи включает в себя расходы на заработную плату и начисления на оплату труда, прочие выплаты, приобретение лекарственных средств, расходных материалов, продуктов питания, мягкого инвентаря, медицинского инструментария, реактивов и химикатов, прочих материальных запасов, расходы на оплату стоимости лабораторных и инструментальных исследований, проводимых в других учреждениях (при отсутствии в медицинской организации

лаборатории и диагностического оборудования), организацию питания (при отсутствии организованного питания в медицинской организации), расходы на оплату услуг связи, транспортных услуг, коммунальных услуг, работ и услуг по содержанию имущества, расходы на арендную плату за пользование имуществом, оплату программного обеспечения и прочих услуг, социальное обеспечение работников медицинских организаций, установленное законодательством Российской Федерации, прочие расходы, расходы на приобретение оборудования стоимостью до ста тысяч рублей за единицу.

Формирование затрат медицинских учреждений основывается на оперативно-сетевых показателях среднегодового количества коек, количество койко-дней, среднегодового числа должностей медицинского и административно-хозяйственного персонала, количества поликлинических посещений и других показателей, характеризующих объем работы каждого подразделения.

Затраты на содержание учреждения здравоохранения определяются следующим образом:

- определяется величина фонда заработной платы;
- определяются расходы на медикаменты (в нормативном порядке), а также расходы на канцелярские и хозяйственные расходы (по нормативам на одну койку в год). Расходы на медикаменты включают в себя расходы на медикаменты и расходы на бесплатную и льготную выдачу медикаментов;

- определяется норма расходов на питание на одну койку в год;
- определяются расходы на мягкий инвентарь (на дооборудование новых коек, на оборудование прежних коек).

Свод вышеперечисленных затрат определяет величину расходов на содержание учреждения здравоохранения.

Разделим затраты учреждений в зависимости от их динамики при изменении объемов оказываемых услуг на постоянные и переменные.

Постоянные затраты – это затраты, величина которых не зависит от объемов оказанных услуг. По своей экономической сути постоянные затраты создают условия для осуществления деятельности учреждений здравоохранения. Они объективно существуют даже в том случае, если лечебно-профилактическое учреждение не оказывает услуги, и меняются при изменении условий предоставления услуг (введении в строй дополнительного оборудования, строительстве новых зданий) или при изменении цен. Переменные затраты – это затраты, величина которых зависит от объемов оказываемых услуг. По своей экономической природе переменные затраты представляют собой затраты на реальное осуществление целевой деятельности лечебно-профилактического учреждения, ради которой оно было создано.

В соответствии с Отраслевым положением об оплате труда работников краевых государственных учреждений здравоохранения, подведомственных главному управлению Алтайского края



по здравоохранению и фармацевтической деятельности,<sup>2</sup> новая система оплаты труда – повременно-премиальная система оплаты труда, ориентированная на повышение качества оказываемой медицинской помощи: в дополнение к ставке (окладу) выплачивается премия.

Настоящее Положение включает в себя:

- минимальные размеры окладов по профессиональным квалификационным группам (ПКГ);
- условия и порядок установления окладов (должностных окладов);
- размеры повышающих коэффициентов к окладам;
- условия осуществления и порядок выплат компенсационного и стимулирующего характера;
- условия оплаты труда руководителей учреждений, их заместителей и главных бухгалтеров.

Данное Положение гарантирует выплату заработной платы не ниже уровня заработной платы до введения новой системы оплаты труда. Из данного Положения можно сделать вывод о том, что только стимулирующий фонд направлен на стимулирование работников к оказанию качественной медицинской помощи. Исходя из этого заработную плату можно отнести к постоянным финансовым затратам.

Расходы на услуги связи включают в себя расходы по оплате договоров на приобретение услуг связи для государственных (муниципальных) нужд в том числе<sup>3</sup>.

Транспортные услуги не относятся непосредственно к оказанию услуги – под ними понимаются командировочные расходы.

В соответствии с методическими рекомендациями по порядку определения нормативных затрат на оказание государственных услуг<sup>4</sup> затраты на коммунальные услуги определяются обособленно по видам энергетических ресурсов, исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, фактических объемов потребления коммунальных услуг за прошлые годы с учетом требований обеспечения энергоэффективности и энергосбережения и изменений в составе используемого при оказании государственных услуг особо ценного движимого и недвижимого имущества:

- затраты на холодное водоснабжение и водоотведение;
- затраты на горячее водоснабжение;

Таблица 1

**Расходы медицинских учреждений**

	Постоянные затраты	Переменные затраты
Заработная плата с начислениями	+	
Услуги связи	+	
Транспортные услуги	+	
Коммунальные услуги	+	+
Аренда за пользование имуществом	+	
Работы, услуги по содержанию имущества	+	
Прочие услуги (прачечные услуги, охрана, пожарная сигнализация)	+	
Прочие расходы (уплата налогов)	+	
Приобретение оборудования	+	
Приобретение лекарственных средств, расходных материалов, продуктов питания, мягкого инвентаря, медицинского инструментария		+

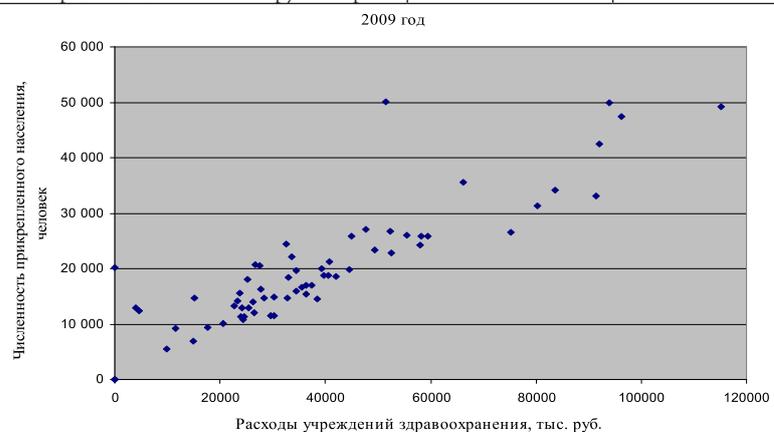


Рис. 1. Расходы учреждений здравоохранения и численность прикрепленного населения в системе координат в 2009 г.

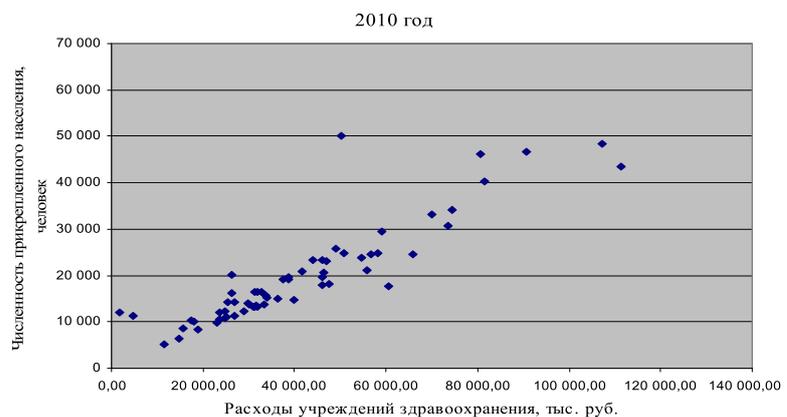


Рис. 2. Расходы учреждений здравоохранения и численность прикрепленного населения в системе координат в 2010 г.

Таблица 2

**Средние показатели расходов учреждений здравоохранения муниципальных районов и численности прикрепленного населения**

Наименование показателя	2009 г.	2010 г.
Средняя величина расходов на содержание учреждений здравоохранения муниципальных районов, тыс. руб.	37286	37672
Средняя численность населения, чел.	18866	18317





- затраты на теплоснабжение;
- затраты на электроснабжение.

В составе затрат на коммунальные услуги, непосредственно связанных с оказанием медицинских услуг, учитываются:

- затраты на потребление электрической энергии в размере 90 процентов общего объема затрат на оплату указанного вида коммунальных платежей;
- затраты на потребление тепловой энергии в размере 50 процентов общего объема затрат на оплату указанного вида коммунальных платежей.

Расходы на аренду за пользование имуществом включают в себя расходы по оплате арендной платы в соответствии с заключенными договорами аренды (субаренды, имущественного найма, проката) объектов нефинансовых активов.

К расходам на оплату работ и услуг по содержанию имущества относят расходы по оплате договоров на выполнение работ, оказание услуг, связанных с содержанием, обслуживанием, ремонтом нефинансовых активов, полученных в аренду или безвозмездное пользование, находящихся на праве оперативного управления и в государственной казне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, в казне муниципального образования.

Расходы на прочие работы, услуги учитывают затраты по заключенным договорам.

Затраты на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за учреждением здравоохранения или приобретенное им за счет средств, выделенных органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, на приобретение такого имущества, в том числе земельные участки, включают в себя затраты на уплату налога на имущество, земельного налога, налога на прочее.

Затраты на приобретение материальных запасов, потребляемых в процессе оказания медицинской услуги – такие, как приобретение лекарственных средств, расходных материалов, продуктов питания, мягкого инвентаря, медицинского инструментария, полностью относятся к переменным затратам.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что основную часть затрат

учреждений здравоохранения составляют постоянные затраты.

Проанализируем корреляционную связь расходов учреждений здравоохранения и численности прикрепленного населения в разрезе муниципальных районов<sup>5</sup>.

Корреляционная связь – связь, при которой каждому определенному значению одного признака соответствуют несколько значений другого взаимосвязанного с ним признака. Докажем, что связь линейная, графически. Разместим значения показателей в системе координат (рис. 1, 2).

Как следует из графиков, значения показателей располагаются около прямой линии. Следовательно, можно сделать вывод о том, что связь линейная.

Для определения корреляционной связи между расходами на содержание учреждений здравоохранения Алтайского края, работающих в системе обязательного медицинского страхования, и численности прикрепленного населения воспользуемся коэффициентом корреляции:

$$r_{xy} = \frac{\sum(X_i - X_{cp})(Y_i - Y_{cp})}{\sqrt{\sum(X_i - X_{cp})^2} \sqrt{\sum(Y_i - Y_{cp})^2}}, \quad (1)$$

где  $X_i$  – факторный признак  $i$ -го муниципального образования;

$X_{cp}$  – среднее значение;

$Y_i$  – результативный признак  $i$ -го муниципального образования;

$Y_{cp}$  – среднее значение.

В данном случае факторным признаком является показатель численности прикрепленного населения муниципального образования, результативным признаком – расходы учреждений здравоохранения, работающих в системе обязательного медицинского страхования, муниципального образования.

Определим среднюю величину расходов на содержание учреждений здравоохранения муниципальных районов и средний показатель численности прикрепленного населения по формуле:

$$X_{cp} = (X_1 + X_2 + \dots + X_i) / i$$

$$Y_{cp} = (Y_1 + Y_2 + \dots + Y_i) / i$$

Подставив исходные данные и средние показатели в формулу 1, получим коэффициент корреляции в 2009 г. равным 0,88, в 2010 г. – 0,86. Следовательно, существует прямая сильная зависимость между численность прикрепленного

населения и расходами учреждений здравоохранения Алтайского края, работающих в системе обязательного медицинского страхования. Это указывает на то, что использование единых нормативов финансовых затрат на единицу оказываемой услуги (пролеченного больного) выгодно для муниципальных районов с наибольшей численностью прикрепленного населения.

Переход на страховой принцип возмещения затрат учреждений здравоохранения не учитывает того момента, что основную долю в структуре затрат учреждений здравоохранения составляют постоянные затраты, которые не зависят от объема оказанных медицинских услуг. Второй момент: муниципальные образования с наибольшей численностью прикрепленного населения находятся в более выгодном положении по отношению к муниципальным образованиям с наименьшей численностью прикрепленного населения.

Данные моменты требуют дополнительного рассмотрения при переходе на страховой принцип возмещения затрат.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 19.11.2010 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 06.12.2010 г., № 49, ст. 6422.

<sup>2</sup> Постановление Администрации Алтайского края от 26.10.2011 г. № 607 «Об утверждении Отраслевого положения об оплате труда работников краевых государственных учреждений здравоохранения, подведомственных Главному управлению Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности».

<sup>3</sup> Приказ Минфина РФ от 28.12.2010 г. № 190н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // Финансовая газета. 17.02.2011. № 7.

<sup>4</sup> Приказ комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике от 18.07.2011 г. № 44 // www.fin22.ru.

<sup>5</sup> Данные предоставлены Главным управлением Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности, комитетом администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике.





Елена Алексеевна Меличко, консультант дополнительного офиса № 2 Алтайского отделения Сбербанка России, магистрант Института экономики и управления Алтайского государственного технического университета им. И.И. Ползунова

*Рост информационных технологий существенно повлиял на стиль жизни современного человека. Все больше операций совершается с помощью телефона или Интернета, а возможность удаленного доступа к информации и услугам в режиме реального времени играет важную роль в развитии современного бизнеса.*

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДИСТАНЦИОННОГО БАНКОВСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ КЛИЕНТОВ

Дистанционное банковское обслуживание (ДБО) – система предоставления банковских услуг на основании распоряжений, передаваемых клиентом удаленным образом с использованием средств телекоммуникации, без непосредственного визита в банк.

С точки зрения используемых технологий, можно выделить следующие виды ДБО<sup>1</sup>:

1. Системы «Клиент-Банк» (*PC-banking, remote banking, direct banking, home banking*): системы, доступ к которым осуществляется через персональный компьютер. Банк при этом предоставляет клиенту техническую и методическую поддержку при установке системы, начальное обучение персонала клиента, обновление программного обеспечения и сопровождение клиента в процессе дальнейшей работы. Системы «Клиент-Банк» обеспечивают полноценное расчетное и депозитарное обслуживание и ведение рублевых и валютных счетов с удаленного рабочего места, позволяют создавать и отправлять в банк платежные документы любых типов, а также получать из банка информацию по движению средств на счете. В целях безопасности в системах «Клиент-Банк» используются различные системы шифрования. Использование систем «Клиент-Банк» для обслуживания юридических лиц до сих пор является одной из наиболее популярных технологий ДБО в России. Системы «Клиент-Банк» подразделяются на 2 типа:

• *Банк-Клиент (толстый клиент)*. На рабочей станции пользователя устанавливается отдельная программа-клиент, которая хранит все свои данные (платежные документы, выписки по счетам).

Взаимодействие с банком может осуществляться по различным каналам связи (сеть Интернет, телефонные коммутируемые или выделенные линии).

• *Интернет-Клиент (тонкий клиент, On-line banking, Интернет-банкинг, WEB-banking)* – система дистанционного банковского обслуживания, работающая через Интернет-браузер. Предоставляется доступ к счетам и операциям по ним в любое время и с любого компьютера, имеющего доступ в Интернет. Для выполнения операций используется браузер, т.е. отсутствует необходимость установки клиентской части программного обеспечения системы.

2. Системы «Телефон-Банк» (*Телефонный банкинг, телебанкинг, SMS-banking, Телефон-Клиент*) – оказание услуг дистанционного банковского обслуживания с использованием телефонной связи. Как правило, такие системы имеют ограниченный набор функций. Чаще всего это информационный сервис, различные платежи, осуществление денежных переводов.

Передача информации от клиента в банк может производиться различными способами в зависимости от реализации системы: общение клиента с оператором телефонного обслуживания (Call Center), с использованием кнопочного телефона (Touch Tone Telephone) и голосового меню, посредством передачи SMS-сообщений (SMS-banking).

3. *Внешние сервисы* – технологии ДБО с использованием устройств банковского самообслуживания: банкоматов (ATM-banking), платежных терминалов, информационных киосков.

Согласно оценкам аналитиков уровень проникновения услуг дистанци-

онного банковского обслуживания в экономически развитых странах превысил 90%. Наиболее востребованный и распространенный на сегодняшний день вид ДБО в мире – Интернет-банкинг. В США почти все крупнейшие кредитные организации оказывают услуги Интернет-банкинга, а количество пользователей насчитывает порядка 80 млн чел. В Европе число потребителей услуг интернет-банкинга в настоящее время – около 100 млн чел., и ожидается, что к 2014 г. этот показатель превысит отметку в 110 млн. Можно сравнить уровень проникновения Интернет-банкинга в России, который составляет всего 1,5-2%, и в некоторых других странах: в Канаде – 67%, в США – 44%, в Швеции – 54%<sup>2</sup>.

Второй по популярности вид услуг ДБО – мобильный банкинг. Данное направление дистанционных банковских услуг очень перспективно и несет в себе принципиально важное качество – мобильность. Поэтому кредитные организации США и Европы продолжают инвестировать в развитие мобильных услуг, понимая, что в скором времени население будет рассматривать наличие мобильного банкинга как обязательный критерий выбора той или иной финансовой организации.

Крупные российские банки предлагают достаточно дифференцированный набор сервисов в рамках ДБО и работают в сфере расширения функциональности данных систем. Так, доля Интернет-банкинга как одной из разновидностей форм ДБО для физических лиц в общем объеме банковских операций постепенно растет. В России в настоящее время примерное число пользователей Интернет-банкинга составляет





1,2-1,5 млн чел., из них 90% приходится как раз на физические лица<sup>3</sup>.

Мобильный банкинг у большинства российских кредитных организаций пока ограничен рассылкой SMS об операциях по счету и не дает возможности дистанционного управления. Но существуют банки, например, ВТБ24, Альфа-Банк, Сбербанк, клиенты которых имеют возможность с помощью мобильного телефона производить различные платежи и переводить деньги со счета на счет.

По данным Банка России, количество счетов физических лиц в банках РФ с доступом через Интернет в 2010 г. увеличилось в 1,8 раза – до 10,3 млн, с доступом посредством мобильных телефонов – в 2 раза (до 8,1 млн). Общее количество счетов физических лиц с дистанционным доступом, включающее в себя счета в рублях, по которым с начала 2010 г. проводились безналичные платежи, в том числе с использованием расчетных и кредитных карт, увеличилось на 27% – до 57,04 млн. Количество счетов, открытых учреждениями банковской системы РФ в расчете на одного жителя, в начале 2011 г. достигло 3,8 против 3,6 годом ранее. На долю физических лиц в начале 2011 г. приходилось 98,8% всех счетов, открытых в банковской системе РФ (539,344 млн). Согласно данным Банка России, на 1 января 2011 г. в расчете на 1 млн жителей приходилось 302 банковских учреждения против 299 годом ранее.

Наблюдается заметное отставание коммерческих банков России от зарубежных в использовании систем ДБО, что означает отставание отечественных банков в конкурентной борьбе на международном финансовом рынке. Во избежание этого необходимо принимать меры по повышению эффективности инновационной деятельности российских кредитных организаций.

Итак, можно выделить следующие факторы, сдерживающие развитие различных систем дистанционного банковского обслуживания<sup>4</sup>:

1. *Отсутствие единого законодательного регулирования по использованию систем ДБО.* Как таковых законодательных ограничений для развития в России систем ДБО не существует, но при этом отсутствует четко проработанное законодательство относительно выпуска, обращения и погашения электронных денег, к каким относятся системы ДБО.

2. *Ограниченные технические возможности по предоставлению электронных услуг.* Качество каналов связи достаточно неудовлетворительно. Число Интернет-

пользователей, особенно в регионах, весьма ограничено.

3. *Высокий риск использования электронных банковских технологий.* Согласно отчету компании NOP Solution об исследовании, проведенном для банка Barclays, 45% опрошенных ответили, что сомневаются в безопасности использования электронных каналов при работе с банком. Подобные сомнения свойственны банковским клиентам как за рубежом, так и в России.

4. *Сложившиеся стереотипы отношений клиентов с банком.* По признанию экспертов, Интернет-технологии в силу своей виртуальности не могут удовлетворить потребности клиента в общении с банковскими работниками, также для пользования банковскими услугами необходимы дополнительные разъяснения сотрудников банка.

5. *Высокие затраты на внедрение и сопровождение систем ДБО.* Для успешного развития ДБО необходимо активное продвижение сервисов, мотивация персонала и обучение клиентов работе с новыми возможностями.

Таким образом, для повышения эффективности применения систем ДБО необходима реализация следующих мер:

1. *Повышение безопасности дистанционного банковского обслуживания.*

Для минимизации рисков нужны усилия как со стороны банка, так и со стороны клиента. Со стороны банка клиенту должна быть предоставлена возможность применения наиболее современных и адекватных средств защиты. Клиент, имея возможность использовать те или иные средства, должен с пониманием ситуации сделать свой выбор: осуществлять ли защиту средств, и если да, то каким образом. Вторая задача банка – донести до клиента, который не обязан быть специалистом в области информационной безопасности, суть проблемы и объяснить разницу между предлагаемыми средствами защиты и особенностями их эксплуатации<sup>5</sup>.

Необходимо проведение ряда процедур при организации работы персонала: соблюдение конфиденциальности информации, повышение квалификации сотрудников по обеспечению информационной безопасности, проведение служебных расследований при нарушении политики безопасности.

2. *Создание универсальной дистанционной системы обслуживания.*

Взаимодействие банка с клиентом в ближайшем будущем должно стать многоформатным, успешность банковского

бизнеса будет заключаться в предоставлении клиентам самых разнообразных услуг через различные каналы обслуживания: Интернет, мобильные сервисы, терминалы и устройства самообслуживания.

ДБО должно развиваться в сторону системности. В настоящее время различные каналы обслуживания могут восприниматься клиентами банка как заменяющие друг друга услуги. Стремление банков к предоставлению по-настоящему многоканального дистанционного обслуживания, при котором удаленные сервисы будут дополнять друг друга, обеспечит клиенту полный спектр удаленных банковских услуг, необходимых в различных жизненных ситуациях. При этом, наряду с разнообразием каналов предоставления удаленных услуг, клиентам следует ожидать улучшения качества этих услуг и повышения их функциональности.

В ближайшем будущем взаимодействие кредитных организаций со своими клиентами, и наоборот, будет ориентироваться на различные варианты ДБО, которое при условии обеспечения его надежности, выполнения обязательств перед клиентами и контролирующими органами скорее всего будет быстро вытеснять многие традиционные формы предоставления банковских услуг. Так, кредитные организации в большинстве направлений своей деятельности станут выполнять функции преимущественно дистанционных финансовых посредников. Под действием конкуренции рынок ожидает огромное разнообразие направлений (поднаправлений), в которых будут развиваться системы ДБО. В перспективе дистанционное обслуживание должно стать дешевле, качественнее, доступнее, безопаснее и разнообразнее.

<sup>1</sup> Классификация ДБО [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bankdbo.ru/>.

<sup>2</sup> Дяченко О. Дистанционно-банковское обслуживание должно быть оперативным, эффективным и безопасным // Национальный банковский журнал. 2011 № 9 (88).

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Антонов К.А. Дистанционное банковское обслуживание в РФ: состояние и пути развития // Банковские услуги. 2011 № 3. С. 20-23.

<sup>5</sup> Котов С. Современные угрозы в области дистанционного банкинга // Национальный банковский журнал. 2012. № 01.





Кузнецова Татьяна Евгеньевна, заведующий кафедрой экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

*Система научно-теоретических основ содержания инновационных технологий обучения подчёркивает, что упорядоченные операции и действия обеспечивают педагогическое целеопределение, содержательные информационно-предметные и процессуальные аспекты, направленные на усвоение знаний, приобретение профессиональных умений и формирование личностных качеств обучаемых, заданных целями обучения.*

## НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОДЕРЖАНИЯ ИННОВАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ОБУЧЕНИЯ ПЕРСОНАЛА

Современный этап развития мирового производства характеризуется переходом к новому качеству экономического роста, который обусловлен:

- исключительно интенсивным ростом, сопровождающимся повышением эффективности производства на основе инноваций;
- приростом производства, состоящим из наукоемких товаров и услуг.

В начале XX вв. экономической науке нововведения стали рассматриваться как важнейшее средство преодоления циклических кризисов. Впервые понятие «инновация» было применено Й. Шумпетером в работе «Теория экономического развития» (1912). По его убеждениям, инновация представляет собой главный источник прибыли: «Предпринимательство неразрывно связано с новшествами, реализацией параметров развития, созданием новой системы стоимостей. Прибыль, по существу, является результатом выполнения новых комбинаций... без развития нет предпринимательской прибыли, а без последней не бывает развития»<sup>1</sup>. Предпринимательские способности как фактор экономического роста, по мнению Й. Шумпетера, являются источником нестандартных решений, обеспечивающих своевременную, с учетом требований рынка реструктуризацию производства, корректи-

ровку его. Предметом современной инноватики является прежде всего создание, освоение и распространение различных интеллектуальных продуктов.

Новшество – это объект, который представляет собой стержень инновации. В свою очередь новые технические решения – новации – являются ядром новшества. А.И. Попов считает, что под инновацией (нововведением) обычно подразумевается объект, внедренный в производство в результате проведенного научного исследования или сделанного открытия, качественно отличного от предшествующего аналога.

Наиболее полным и четким определением, раскрывающим экономическое содержание инноваций, является определение, предложенное экспертами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В соответствии с ним инновация есть конечный результат инновационной деятельности, получивший воплощение в виде нового или усовершенствованного продукта, внедренного на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности, либо в новом подходе к социальным услугам<sup>2</sup>.

Таким образом, инновации рассматриваются как процесс, идея, практика или продукт, воспринима-

емый индивидом как новые, и их использование в человеческой деятельности. Классификация инноваций представлена в таблице 1.

Обобщая вышеуказанные теоретические подходы к определению сущности инноваций, сделан вывод о том, что инновации должны соответствовать следующим требованиям:

1. Ориентация на конечный результат прикладного характера.
2. Применение в различных сферах деятельности.
3. Планируемость и управляемость.
4. Измеримость результата в экономических и социальных категориях (инновации и венчурный капитал).

Участниками инновационного процесса являются предприниматели (предприятия) – субъекты нововведений (заказчики), инвесторы, исполнители работ по проекту включая поставщиков материальных и финансовых ресурсов и другие субъекты (физические и юридические лица, включая иностранные). В зависимости от масштабов инновации и сложности проекта в его реализации могут принимать участие до нескольких сотен организаций и предприятий, имеющих конкурентные функции, несущих риски и надежды на присвоение соответствующей части результатов (прибыли) или просто вступающих в рыночные отношения по поводу обеспечения товарами (услугами).

Современные образовательные технологии основаны на иннова-





Таблица 1

**Классификация инноваций**

Базовые признаки объектов классификации	Сгруппированные по установленным признакам
Содержание новаций	Технические, технологические, экономические, управленческие, организационные
Степень новизны	Абсолютная, относительная, условная, частная
Варианты организации	Внутрикорпоративные, программные, конкурсные
Потенциал новаций	Радикальные, комбинированные, модифицированные
Особенности инноваций	Внутриорганизационные, межорганизационные, различающиеся по длительности этапов
Уровень разработки и распространения	Государственные, республиканские, региональные, отраслевые, корпоративные, фирменные
Сферы разработки и распространения	Промышленные, финансовые, торгово-посреднические, научно-педагогические, правовые
Особенности характера	Простой продукт, модификация сложного продукта предыдущего технологического уклада, инновационный продукт, услуги

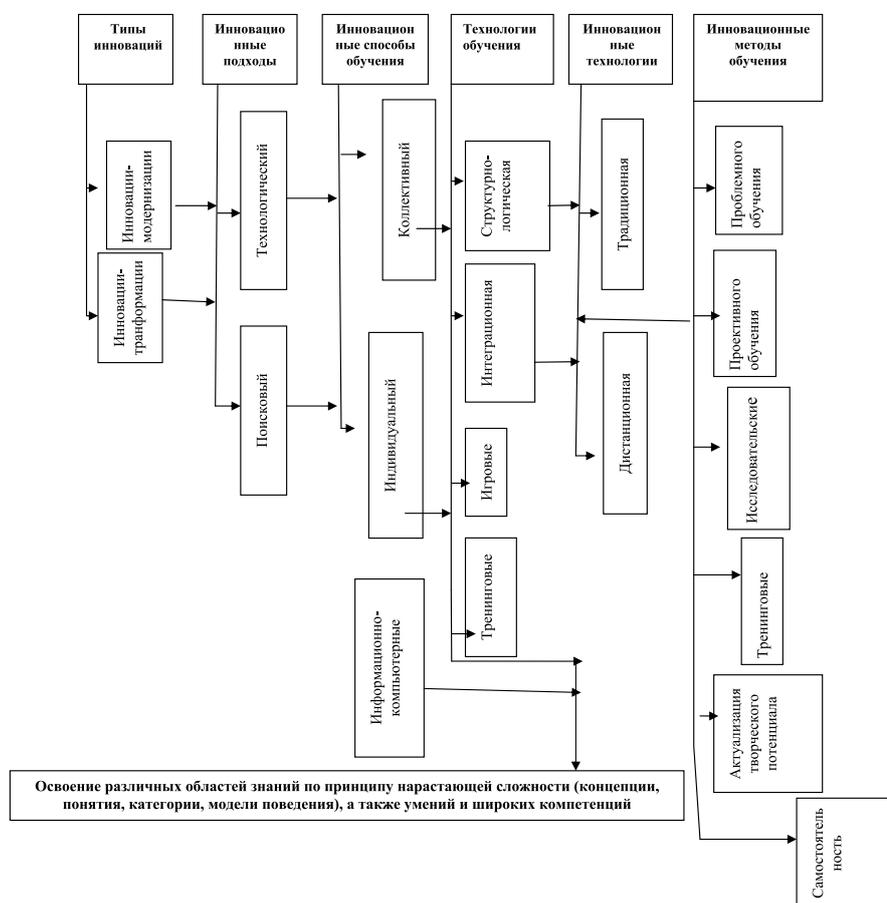


Рис. 1. Схема авторского подхода к пониманию структуры и взаимосвязей в системе инновационного обучения персонала

ционных методах. В соответствии с письмом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) от 17.04.2006 г. № 02-55-77 ин/ак к инновационным методам относятся методы, основан-

ные на использовании современных достижений науки и информационных технологий в образовании. Они направлены на повышение качества подготовки путем развития у работников творческих способно-

стей и самостоятельности (методы проблемного и проективного обучения, исследовательские методы, тренинговые формы, предусматривающие актуализацию творческого потенциала и самостоятельности студентов). Инновационные методы могут реализовываться как в традиционной, так и в дистанционной технологии обучения. Соответствующий поисковый подход к обучению необходим прежде всего при формировании умений самостоятельно искать новые знания, применять их в новых условиях, сочетать творческую деятельность с выработкой ценностных ориентаций<sup>3</sup>. Структура и взаимосвязи в системе инновационного обучения персонала представлены на рисунке 1.

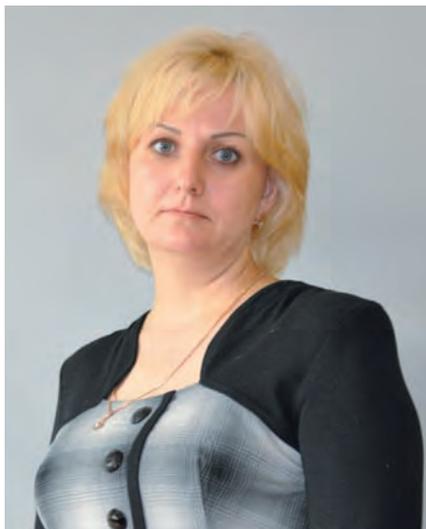
Таким образом, в соответствии с проблематикой исследования инновация – процесс использования новшеств в производственной, организационной, финансовой, коммерческой, административной, учебной и других сферах, обеспечивающий экономию затрат или создающий условия для такой экономии и способствующий переходу к новому технологическому укладу. Технология обучения представляет собой комплексную интегративную систему, включающую в себя упорядоченное множество операций и действий, обеспечивающих педагогическое целеопределение, содержательные информационно-предметные и процессуальные аспекты, направленные на усвоение знаний, приобретение профессиональных умений и формирование личностных качеств обучаемых, заданных целями обучения.

<sup>1</sup> Шумпетер Й. Теория экономического развития. М.: Прогресс, 1982. С. 169-170.

<sup>2</sup> Андрусенко Т. Новые программы корпоративного обучения в среде управления знаниями: опыт зарубежных компаний // Генеральный директор. 2010. № 2.

<sup>3</sup> Григорьева Т.О. Современные модели и технологии бизнес-образования и корпоративного обучения // Управление развитием персонала. 2006. № 2. С. 104-115.





Наталья Александровна Торгашова, доцент кафедры экономики, менеджмента и маркетинга филиала ВЗФИ в г. Барнауле, кандидат экономических наук

*В статье рассматривается развитие инновационной экономики, которая может способствовать приведению основных макроэкономических показателей к мировому уровню. При этом все понимают, что в основе ее формирования лежит человеческий капитал.*

## ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ КАК ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

Сегодня довольно часто говорится о необходимости развития инновационной экономики, которая может способствовать приведению основных макроэкономических показателей к мировому уровню. При этом все понимают, что в основе формирования такой лежит человеческий капитал. Инвестиции в людей являются гораздо более эффективными, нежели равнозначные вложения в технические средства.

Развивая технопарк наших предприятий, мы лишь приобретаем за рубежом то, что там давно и успешно используется. При этом некоторое время, без сомнения, необходимо потратить на освоение данного новшества, его включение в производственный процесс, адаптацию к процессу. Если учесть, что зарубежные партнеры не заинтересованы реализовывать нам технические средства, обеспечивающие им в настоящий момент времени конкурентные преимущества, стоит признать, что получаем мы далеко не новинки... Да и по прошествии времени, необходимого на их апробацию и внедрение в промышленное использование, мы не только не сокращаем наше отставание от протягивающих руку иностранных партнеров, но, наоборот, сохраняем

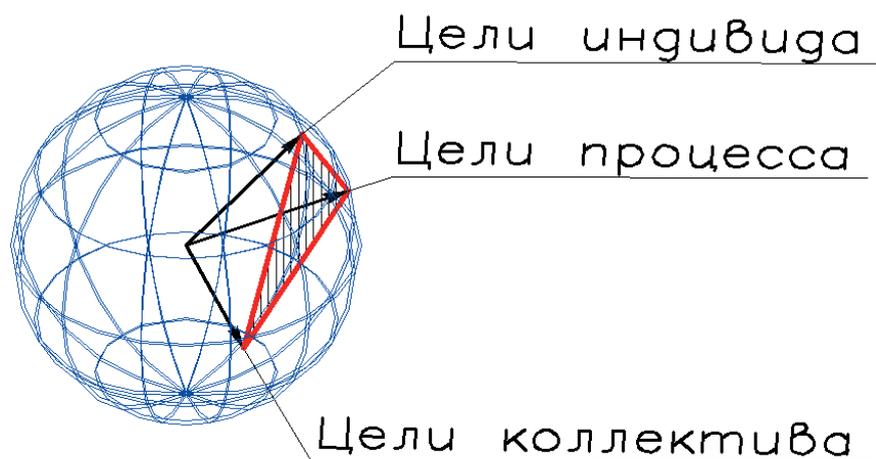


Рис. 1. Использование человеческого капитала

свое отставание и при этом встаем в полную зависимость от них.

Вкладывая же деньги в людей (или, точнее, в человеческий капитал), мы даем некий толчок развитию человека, культивируем в нем желание роста, стимулируем его к последующему самообразованию. Сегодня учеными обосновано, что производительными являются инвестиции в образование (даже непрофессиональное), и даже в воспитание.

Довольно часто человеческий капитал рассматривают как совокупность профессиональных, деловых и личностных качеств человека, используемых им для удовлетворения многообразных потребностей

(своих и общества). Чаще всего в качестве основных составляющих человеческого капитала выделяют интеллект, здоровье, знания. Все группы этих качеств найдут свое отражение при осуществлении различных видов деятельности человека.

Использование человеческого капитала в течение жизни осуществляется в основном по следующим направлениям: работа, личная жизнь, саморазвитие. Некоторые авторы в качестве одной из подобных составляющих рассматривают здоровье. На наш взгляд, это в корне неверно, поскольку здоровье – это базовая компонента самого потенциала человека.





Направления, определенные выше, переходят из разряда потенциальных в реальные под воздействием трех ипостасей человека: человека как самости, индивида; человека как элемента системы (или объекта, определяемого окружающей средой) и человека как субъекта реализации определенного процесса.

Соответственно использование человеческого капитала будет выглядеть следующим образом: лишь как сегмент шара (рис. 1), т.е. его часть, ограниченная треугольником на сфере, вершины которого лежат на векторах, направленных из центра шара. Из этого следует, что человеческий потенциал будет тем сильнее использован работником, чем разнонаправленнее будут данные векторы, т.е. чем отличнее друг от друга будут цели индивида, процесса и окружения; при рассмотрении организации – чем больше будет спектр интересов работника, организации и производственного процесса.

Довольно часто в литературе встречается мнение относительно того, что апофеозом топ-менеджмента, проявлением высшего пилотажа будет идентификация целей сотрудника и целей организации. Наша теория несколько не противоречит данному утверждению, а наоборот, подтверждает, что в этом случае эффективность использования человеческого капитала будет выше, поскольку затраты человеческого капитала (объем рассматриваемого сегмента шара) будут минимальными, т.к. все три вектора (цели индивида, цели процесса и цели организации) будут стремиться друг к другу. На практике же полная идентификация всех трех целей невозможна уже в силу того, что человек в ходе реализации своих жизненных функций выполняет достаточно большое количество разных ролей. Связано это в первую оче-

редь с тем, что человек одновременно является элементом нескольких систем: семья, коллектив предприятия, дружеское окружение, общества по интересам, товарищество собственников жилья и т.д.

Исполняя поочередно в течение своей жизни данные роли, человек задействует разные сегменты шара, именуемого «человеческим капиталом».

Мы привыкли к тому, что капитал как некое богатство имеет лишь положительное значение и величину. В реальности же выделяют два типа человеческого капитала: отрицательный (разрушительный) и положительный (созидательный). Отрицательный капитал в свою очередь – это не есть некое накопление отрицательных качеств человека. Это качества со знаком плюс, но не позволяющие получить ожидаемый результат, некую запланированную отдачу. Чаще всего это качества, дающие незначительный или нулевой результат. При этом даже знание четырех иностранных языков можно будет отнести к отрицательному человеческому капиталу слесаря в автосервисе. Вложения в образование в данном случае являются значительными, а отдача здесь будет малозаметной, поскольку использование данных качеств в рамках данных функций остается невостребованным. Чаще всего именно отрицательный человеческий капитал препятствует росту качества жизни населения, развитию общества и личности.

Если рассматривать человеческий капитал на национальном уровне, можно выделить такие низкоэффективные системы, в которых человеческий капитал становится отрицательным. В частности, образовательные организации, не отвечающие реалиям времени, не могут обеспечить подготовку востребованных специалистов. Если человек является носителем знаний,

не востребованных в современных условиях, его переобучение будет стоить организации дороже, чем приглашение работника, не имеющего никаких знаний, с целью его последующего обучения. Сегодня нужны кадры с принципиально новым складом мышления: творцы, созидатели, новаторы.

Еще одним направлением формирования положительного человеческого капитала является отбор молодежи, способной к накоплению положительного человеческого капитала. Следует вспомнить, что центральным ядром человеческого капитала является здоровье или, точнее, личностные качества. Далеко не все индивиды способны к мыслительной деятельности ноогеонового уровня. Таких, по приблизительным оценкам новосибирских коллег, порядка 8%. Именно у такой творческой молодежи и необходимо развивать проектные и организационные способности. Требования же к наличию простой репродуктивной функции в производстве уходят на второй план. Не нужно учить людей запоминать и воспроизводить информацию. Сегодня необходимо несколько иное умение: мыслить, анализировать и находить решение самостоятельно. При этом чем нестандартнее будет решение, тем больше шансов у него стать конкурентным преимуществом. Не нужно показывать механизм – необходимо рассказывать о методах. Именно при насыщении образовательного процесса различными интерактивными технологиями существует возможность формирования подобных умений, и чем раньше начинается целенаправленная подготовка инновационных кадров, тем больший эффект от этого процесса можно получить.





Ольга Юрьевна Воронкова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

*Основными результатами модернизации здравоохранения должны стать положительные изменения в демографической ситуации, а именно: рост численности населения России и дальнейшее увеличение продолжительности жизни, предусмотренные в Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2025 года. Одним из приоритетных направлений по повышению доступности амбулаторной медицинской помощи является введение ориентированной на результаты деятельности системы оплаты труда врачей-специалистов и специалистов со средним медицинским образованием, оказывающих амбулаторную медицинскую помощь.*

## МАТЕРИАЛЬНОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ МЕДИЦИНСКИХ РАБОТНИКОВ В ПОВЫШЕНИИ ДОСТУПНОСТИ АМБУЛАТОРНОЙ ПОМОЩИ

В рамках реализуемых в 2011-2012 гг. региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации одним из приоритетных направлений по повышению доступности амбулаторной медицинской помощи является введение ориентированной на результаты деятельности системы оплаты труда врачей-специалистов и специалистов со средним медицинским образованием, оказывающих амбулаторную медицинскую помощь.

Приказом Главного управления Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности от 27 июня 2011 г. № 280 «О порядке реализации мероприятий по повышению доступности амбулаторной медицинской помощи, проводимых в рамках Программы модернизации Алтайского края на 2011-2012 годы» определены размеры и условия стимулирующих выплат врачам-специалистам и специалистам со средним медицинским образованием, оказывающим амбулаторную медицинскую помощь, а также объемы средств на медикаменты и расходные материалы для обеспечения лечебно-диагности-

ческого процесса в амбулаторном звене.

Источниками финансового обеспечения мероприятий по повышению доступности амбулаторной медицинской помощи являются субсидии Федерального фонда обязательного медицинского страхования, средства краевого бюджета, средства Территориального фонда обязательного медицинского страхования Алтайского края. (Общий объем финансирования программы составил 8350370,2 тыс. руб., в том числе 6388972,0 тыс. руб. средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования, 843097,9 тыс. руб. средств бюджета Алтайского края и 1118300,3 тыс. руб. средств Территориального фонда обязательного медицинского страхования.)

Средства, поступившие в учреждение, направляются:

1. На оплату труда врачей-специалистов и специалистов со средним медицинским образованием, оказывающих амбулаторную медицинскую помощь, – не менее 70%.

2. На обеспечение лекарственными препаратами и расходными материалами, необходимыми для проведения диагностических и

лечебных мероприятий при оказании амбулаторной медицинской помощи, – не более 30%.

3. Средства, поступившие в учреждение, направляются в первую очередь на стимулирующие выплаты.

Остаток средств после оплаты стимулирующих выплат, налогов и создания резерва на оплату отпускных направляется на приобретение медикаментов и расходных материалов для лечебно-диагностического процесса в амбулаторном звене, но не более 30% от поступивших в учреждение средств на повышение доступности амбулаторной медицинской помощи.

Право на стимулирующие выплаты имеют врачи-специалисты и специалисты со средним медицинским образованием, местом работы которых являются амбулаторно-поликлинические организации (амбулаторно-поликлинические, диспансерные подразделения медицинских организаций).

Специалисты могут замещать должности как по основному месту работы, так и по совместительству.

В каждом лечебном учреждении утверждается перечень должностей специалистов с высшим и средним





специальным образованием, участвующих в реализации мероприятий по повышению доступности амбулаторной медицинской помощи.

Начисление стимулирующих выплат указанным категориям медицинских работников производится на основании дополнительных соглашений к трудовым договорам, которые составляются в письменной форме в двух экземплярах. Один экземпляр дополнительного соглашения передается работнику, другой хранится у работодателя.

Стимулирующие выплаты сотрудникам начисляются и выплачиваются в месяце, следующем за отчетным, и учитываются при исчислении средней заработной платы для всех случаев, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации.

Начисление стимулирующих выплат врачам-специалистам и специалистам со средним медицинским образованием производится в пределах средств, поступивших в медицинскую организацию на указанные цели с 1 февраля 2011 г.

Начисление стимулирующих выплат производится ежемесячно исходя из выполненного объема работы с учетом достигнутых показателей качества.

Сумма стимулирующей выплаты врачу-специалисту определяется из расчета за единицу объема медицинской помощи (посещение, исследование, УЕТ) и размера стимулирующей выплаты, утвержденных приказом Главного управления по здравоохранению и фармацевтической деятельности без резерва на оплату отпускных.

Сумма стимулирующей выплаты специалисту со средним медицинским образованием, работающему с врачом-специалистом, определяется исходя из суммы начисленной стимулирующей выплаты врачу с применением корректирующего коэффициента.

Сумма стимулирующей выплаты специалисту со средним медицинским образованием, оказывающему медицинские услуги

самостоятельно, устанавливается в размере 4000 руб. при условии выполнения месячной нормы трудового времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности). При невыполнении нормы трудового времени стимулирующая выплата начисляется пропорционально отработанному времени.

При оказании медицинской помощи врачами-специалистами и специалистами со средним медицинским образованием ненадлежащего качества суммы стимулирующих выплат корректируются с учетом штрафных санкций. Показатели и критерии качества деятельности врачей-специалистов и специалистов со средним медицинским образованием, а также размеры штрафов устанавливаются в соответствии с приказом Главного управления Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности от 27 июня 2011 г. № 280, а также дополнительные показатели и критерии качества, утвержденные приказом руководителя учреждения.

Оценку качества деятельности врачей-специалистов и специалистов со средним медицинским образованием, оказывающих амбулаторную медицинскую помощь, осуществляет комиссия, созданная приказом по учреждению.

Основанием для начисления штрафных санкций за оказание медицинской помощи ненадлежащего качества является акт экспертной оценки, содержащий в себе следующие сведения: ФИО врачей и среднего медицинского персонала, по которым установлены факты неисполнения качественных показателей (с письменным обоснованием) и процент понижения установленного размера доплаты. Акт подписывается всеми членами комиссии.

Акт экспертной оценки до 7-го числа месяца, следующего за отчетным, предоставляется в планово-экономический отдел (бухгалтерию) для расчета стимулирующих выплат. Расчет утверждается главным врачом и является основанием

для внесения в лицевой счет сотрудника.

Стимулирующие выплаты начисляются и выплачиваются не позднее 15-го числа месяца, следующего за отчетным.

Стимулирующие выплаты специалистам производятся с учетом установленных трудовым законодательством Российской Федерации гарантий.

Субсидии Федерального фонда обязательного медицинского страхования и средства Территориального фонда обязательного медицинского страхования Алтайского края, оставшиеся у учреждения после оплаты стимулирующих выплат и оплаты медикаментов и расходных материалов, аккумулируются на лицевых счетах учреждения и используются в целях, предусмотренных настоящим Положением.

Средства, поступившие в учреждение на реализацию мероприятий по повышению доступности амбулаторной медицинской помощи, являются целевыми. Поступление и расходование указанных средств отражаются в бухгалтерском учете обособленно по источникам их финансового обеспечения.

Контроль за учетом объемов медицинской помощи, учетом и распределением целевых средств, поступивших на реализацию мероприятий по повышению доступности амбулаторной медицинской помощи, возлагается на главного бухгалтера учреждения.

Результатами модернизации здравоохранения должны стать положительные изменения в демографической ситуации, а именно: рост численности населения России и дальнейшее увеличение продолжительности жизни, предусмотренные в Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2025 года. Особая роль в этом отводится развитию профилактической медицины и формированию ответственного отношения каждого человека к собственному здоровью.





*Вадим Анатольевич Гражданкин, старший преподаватель кафедры налогов и налогообложения МИЭМИС ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет», член Совета Общественной палаты города Барнаула II созыва, кандидат экономических наук*

*В статье анализируется становление и развитие малого предпринимательства в Алтайском крае, отмечаются положительные тенденции количественных и качественных преобразований, происходящие в направлении регулирования и поддержки на уровне региона.*

## СОЗДАНИЕ ДЕЛОВОГО КЛИМАТА ДЛЯ ИНТЕНСИВНОГО РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

Создание благоприятных условий для предпринимательской деятельности, поддержка малого и среднего бизнеса объявлены Минэкономразвития РФ приоритетным направлением развития национальной экономики. В результате запланировано увеличение доли занятых на малых и средних компаниях по отношению к занятым в экономике населению в 2 раза до 28%, доли выпуска в валовом внутреннем продукте в 1,5 раза – до одной трети ВВП, рост их количества до 11,4 компаний. Ожидается, что Россия сможет приблизиться к общемировому показателю по доле граждан, желающих начать собственное дело, – 10%, что превысит существующий уровень в 4 раза.

В связи с этим в работе анализируются становление и развитие малого бизнеса в Алтайском крае, рассматривается влияние инфраструктуры поддержки и целевых программ на показатели финансово-хозяйственной деятельности малого предпринимательства.

В современной России малый бизнес имеет недолгую историю. Его формирование как сектора экономики началось в конце 80-х гг. XX в. Причем бурный рост числа малых предприятий пришелся на тот период, когда практически отсутствовало законодательное регулирование в данной области.

Важное значение для развития предпринимательства в России имело принятие и введение в действие Закона «О предприятиях и предпринимательской

деятельности» и постановления Правительства РСФСР от 18 июля 1991 г. № 406 «О мерах по поддержке малых предприятий в РСФСР», в которых впервые четко были сформулированы права, изложены обязанности предпринимателей, даны гарантии им со стороны органов государственной власти, определены критерии отнесения предприятий к малым по предельной численности работающих (по отдельным отраслям экономики). Впервые было предусмотрено применение для малых предприятий налоговых льгот, формирование фондов финансовой поддержки за счет бюджетных средств, введение в действие механизма ускоренной амортизации основных фондов, принадлежащих малым предприятиям.

Основные элементы механизма поддержки малого предпринимательства в стране были сформулированы в Постановлении Правительства РФ «О первоочередных мерах по развитию и государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» от 11 мая 1993 г. № 446 и в других документах этого периода. В данных нормативных актах сформулировано важнейшее положение, имеющее актуальное значение для развития малого предпринимательства: например, государственная поддержка малого предпринимательства считается одним из важнейших направлений экономической реформы, способствующих разви-

тию конкуренции, наполнению потребительского рынка товарами и услугами, созданию новых рабочих мест, формированию широкого слоя собственников и предпринимателей.

Интенсивное развитие нового рыночного сектора экономики Алтайского края наблюдалось в 1988-1989 гг. после принятия Закона «О кооперации в СССР». В последующие два года темп роста числа организаций снизился в 3,5 раза. До начала реализации масштабной программы приватизации объем реализации продукции (услуг) рыночного сектора экономики возрос в 3,5 раза, численность занятых – в 8,7 раза, число предприятий – почти в 7 раз; его доля по объему реализации составляла около 8%, по численности занятых – 6, от общего объема платежей – 24%.

В разрезе отраслевой структуры наибольший удельный вес по объему производства продукции в рыночном секторе в то время занимали строительные и проектно-изыскательские организации (40,4%), далее следовала продукция производственно-технического назначения (27%). Организации торговли и общественного питания давали 15,5%, занятие производством товаров народного потребления – 12,2%, сельскохозяйственной продукции – 2,6%, оказывающие бытовые услуги – 2,2%. Развитие сферы малого бизнеса и его бурный рост в начальные годы в крае, как и в целом по России, во многом



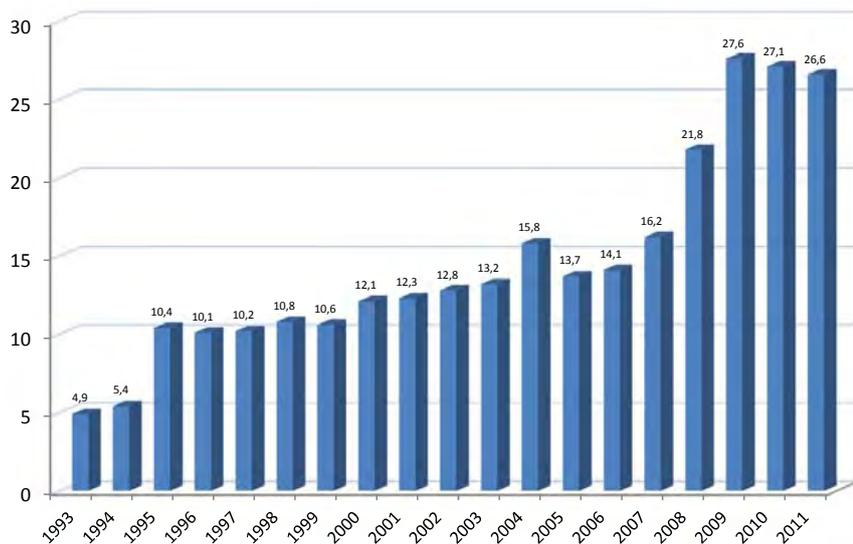


Рис. 1 - Динамика количества малых предприятий в Алтайском крае, тыс. единиц (2010 г. - по результатам сплошного наблюдения; 2011 г. - по предварительным данным)

были обусловлены разными «правилами игры» для крупных и средних государственных предприятий, и для малых – более мягкими для последних. Вокруг крупных государственных предприятий было образовано множество предприятий малых форм: кооперативов, малых государственных и арендных предприятий, где из-за либерального ценообразования, менее жесткого контроля со стороны государства и перекачки средств и ресурсов госпредприятий можно было получать более высокие доходы.

Вторая «волна государственной поддержки» может быть датирована началом 2000-х гг., которая напрямую связана со вступлением в силу пакета законов так называемой «1-й волны дебиюкратизации», во многом определившая направления развития. Были приняты Федеральные законы от 08.08.2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»; от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; от 08.08.2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Кроме указанных законов, существенно снизивших административные барьеры, важную роль в развитии малого предпринимательства сыграли изменение

условий и введение новых специальных режимов налогообложения в НК РФ.

В целях определения влияния государственного регулирования на хозяйствующие субъекты, а также роли малого бизнеса в Алтайском крае в современных условиях автором были проанализированы статистические данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю, сделаны расчеты и обобщения, проведено сравнение с показателями регионально-го развития в Сибирском федеральном округе и России.

Данные, представленные на рисунке 1, показывают, что наибольший показатель соответствует 2009 г. – более 27,6 тыс. малых предприятий. В 1999 г. наблюдалось незначительное падение показателя, сказался кризис 1998 г. В последующие годы ситуация в стране начала выравниваться, что отразилось на приросте исследуемого краевого показателя. Отметим, что определенная цикличность характерна для Сибирского федерального округа и России в целом. Следует обратить внимание на то, что за исследуемый период представлены данные выборочного статистического наблюдения, а в 2010 г. – по итогам сплошного наблюдения за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства, которые опубликованы на официальном сайте федеральной

службы государственной статистики РФ: <http://www.gks.ru>. За 2011 г. приведены предварительные итоги выборочного наблюдения, которые отражены на сайте Управления Алтайского края по развитию предпринимательства и рыночной инфраструктуры: <http://www.altsmb.ru/business>.

В 2011 г., по данным органов статистики, количество субъектов, занятых в секторе малого и среднего бизнеса Алтайского края, составляет 88162 единицы (465 – средние предприятия, 26600 – малые и микропредприятия, 61097 индивидуальные предприниматели). По этому показателю край занимает 2-е место среди субъектов Сибирского федерального округа и 15-е – среди субъектов России. Доля занятых в сфере предпринимательства от общей численности занятых в экономике края составляет 41%. Доля оборота малых и средних предприятий составляет 42% от общего оборота организации края. По итогам 2011 г. оборот малых предприятий (без учета микропредприятий) составил 113859,2 млн руб., или 126,9% к уровню 2010 г. В целом по России темпы роста оборота малых предприятий составляют 123,5%.

В Алтайском крае на одну тысячу населения приходится 11 юридических лиц и 25 индивидуальных предпринимателей. В целом по Российской Федерации на одну тысячу населения насчитывается 12 малых и средних предприятий и 20 индивидуальных предпринимателей, по СФО на одну тысячу населения приходится 11 малых и средних предприятий и 22 индивидуальных предпринимателя. По данному показателю край занимает соответственно 26-е и 29-е места среди регионов Российской Федерации.

За 1992-2011 гг. количество граждан, зарегистрированных в качестве предпринимателей, возросло более чем в 6 раз. Максимальное значение показателя (в 2004 г.) составляло 116,1 тыс. чел. индивидуальных предпринимателей (включая глав крестьянских (фермерских) хозяйств). Основной причиной падения данного показателя в 2005 г. и замедления темпов роста числа регистрируемых предпринимателей в последующие годы стало оживление деятельности крупного бизнеса и банковской сферы, которые



**Изменение отраслевой принадлежности малых предприятий Алтайского края, %**  
(2011 г. – по предварительным данным)

Показатель	1992 г.	2000 г.	2008 г.	2011 г.
Обрабатывающие производства	18,2	16,6	12,7	18,4
Строительство	12,9	10,8	8,3	5,9
Сельское хозяйство	3,5	4,8	6,2	14,5
Транспорт и связь	2,0	2,1	3,8	5,8
Оптовая и розничная торговля	50,7	54,3	48,8	35,1
Финансовая деятельность	0,2	0,5	1,1	1,0
Коммунальные услуги	0,3	0,3	1,8	0,9
Другие	12,2	10,6	17,3	18,4

Таблица 1

производственного характера и инновационная деятельность в малом бизнесе Алтайского края развиты слабо.

По целому ряду продукции предприниматели занимают значительные позиции, в общекраевом выпуске на их долю приходится около 80% производства стальной сетки, деревянных оконных блоков – более 40%, шкафов, кресел и диванов – более 40, товарной пищевой рыбной продукции, мяса, включая субпродукты первой категории, – более 30%.

Рост доходов населения, улучшение рыночной конъюнктуры и условий государственной поддержки бизнеса оказывают положительное влияние на рост оборота малых предприятий, увеличение их выручки. Основные качественные показатели предпринимательства края по данным органов статистики позволяют говорить о сохранении положительной динамики в этом секторе.

Оборот микропредприятий по всем видам экономической деятельности составил по итогам 2011 г. 102,7 млрд руб. Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами на сумму 32 млрд руб.

За прошедшие два года увеличилась доля оборота сельскохозяйственных предприятий и предприятий, занятых в обрабатывающих производствах, на 7%. Так, если в 2009 г. доля оборота микропредприятий обрабатывающих производств составляла 9%, то по итогам 2011 г. – уже 14,6%. Доля оборота сельскохозяйственных микропредприятий увеличилась за 2 года на 1,4%<sup>1</sup>.

Инвестиции в основной капитал малых предприятий края за январь-декабрь 2011 г. составили 5 млрд 930 млн руб., или 150% к уровню 2010 г. Это один из самых высоких показателей среди субъектов Сибирского федерального округа. В среднем темпы роста инвестиций малых предприятий в СФО в текущем году достигли 105%, по России в целом – 105,7%. По предварительной оценке, сумма налогов, уплаченных в консолидированных бюджет Алтайского края от субъектов малого и среднего бизнеса, составляет по итогам 2011 г. 7616 млн руб., или 110% к уровню 2010 г.

**Обобщающие показатели развития малого и среднего предпринимательства (СМСП) в Алтайском крае (2011 г. – по предварительным данным)**

Показатель	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Удельный вес занятых в СМСП в общей численности занятых в экономике, %	39,5	40,0	41,0
Удельный вес продукции, произведенной СМСП в общем объеме ВРП, %	22,3	22,5	23,0
Сумма налогов, поступивших от СМСП в консолидированный бюджет края, млн руб.	5928,2	6923,8	7616
Среднемесячная заработная плата одного работника малого предприятия, руб.	7410	10295	11000
Объем инвестиций в основной капитал малых предприятий, млн руб.	2595,4	3953,8	5930
Объем отгруженных товаров собственного производства, работ, услуг по малым предприятиям, млн руб.	33741,7	42848,1	49300
Выручка от реализации товаров (работ, услуг) малых предприятий, млн руб.	79043	90599,5	104200

Таблица 2

привлекают большое количество экономически активного населения края.

Необходимо отметить существенную разницу между предпринимателями начала 90-х гг. и современными. Прежние предприниматели – это исключительно самозанятое население, оказывающее различные бытовые и посреднические услуги. Сегодняшние предприниматели ведут торговую и производственную деятельность с привлечением наемных работников.

Деятельность малых предприятий Алтайского края с начала 90-х гг. была сосредоточена в трех отраслях: торговле и общественном питании (каждое второе малое предприятие), промышленности (каждое шестое), строительстве (каждое девятое). Совокупная доля малых предприятий, действующих в данных отраслях в 1992 г., составляла 81,8%. Этими отраслями получен 91,1% выручки от реализации продукции, работ, услуг, 98,2% балансовой прибыли и

освоено 97,6% капитальных вложений малых предприятий Алтайского края.

В последнее время структура малого бизнеса в России меняется. Увеличивается доля организаций, работающих в производственной деятельности и направлениях, способствующих научно-техническому прогрессу. Этот процесс идет еще медленно, а его ускорение зависит не только от государственной поддержки, но и от политики крупных корпораций. В отраслевой направленности малых предприятий Алтайского края существенных изменений не отмечено.

Как следует из данных таблицы 1, наиболее экономически привлекательными для малого бизнеса в крае, как и в целом по России, остаются виды деятельности, не требующие значительных капитальных вложений. В частности, в торговой сфере работает почти каждое второе предприятие и трудится каждый третий из числа работающих на малых предприятиях. Приоритетные отрасли



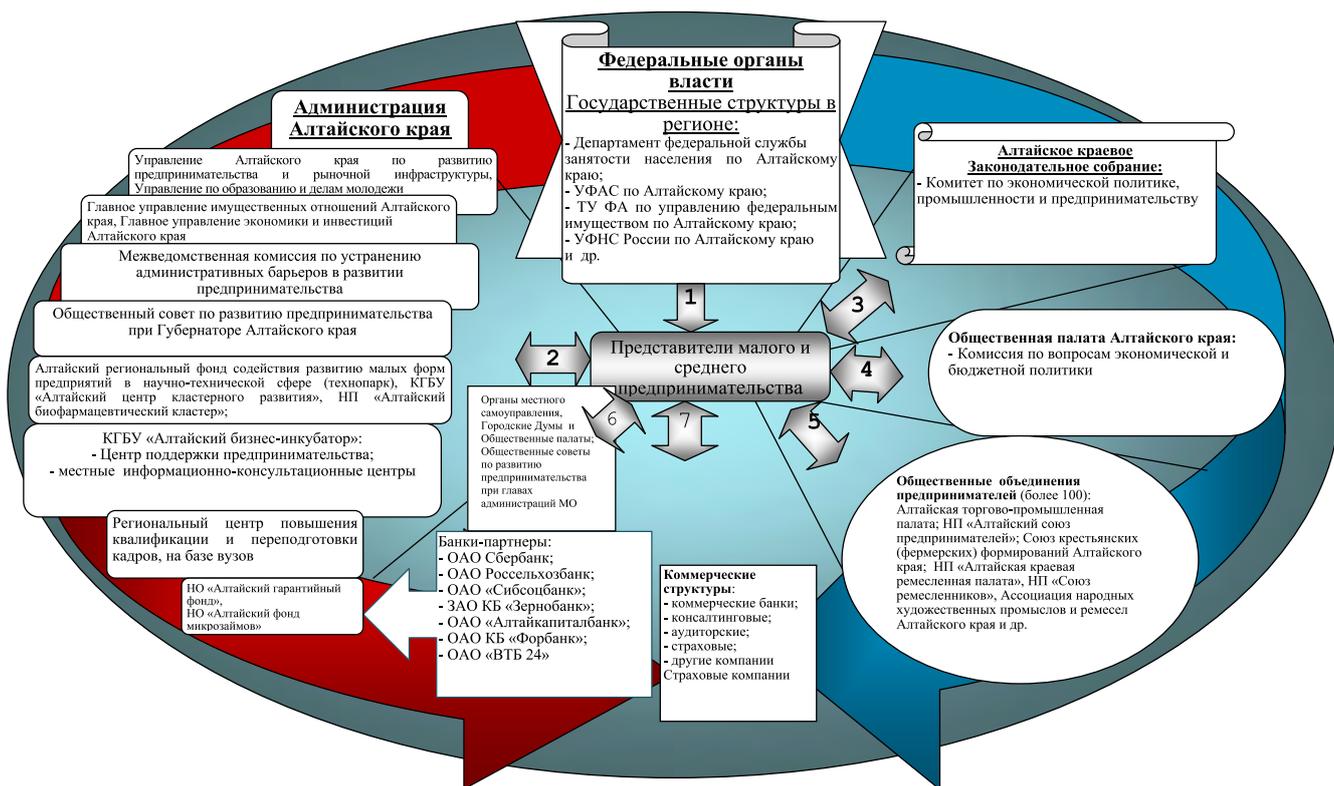


Рис. 2. Поле взаимодействия институтов инфраструктуры поддержки развития малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае

Проведенный анализ позволил выявить положительные тенденции в развитии малого бизнеса в Алтайском крае, подтвердить усиление его значимости в показателях социально-экономического развития.

Осваиваются новые перспективные для Алтайского края направления деятельности: отдых и туризм, инновации и т.д. Однако предприятий, внедряющих инновации на практике, в России и в нашем регионе недостаточно. Основная причина – высокий уровень затрат и длительный период окупаемости.

Необходимо отметить, что структурным изменениям в развитии микробизнеса способствует оказание государственной поддержки приоритетным направлением развития малого и среднего предпринимательства. Они обращены прежде всего к субъектам предпринимательства, осуществляющим деятельность в реальном секторе экономики, социально значимому и начинающему бизнесу<sup>2</sup>.

В настоящее время в Алтайском крае сформирована целостная система, создание которой было начато в середине

90-х гг. Инфраструктура – обязательный компонент любой целостной экономической системы. Применительно к малому бизнесу инфраструктура – это совокупность организационно-правовых форм, определяющих деловые отношения и увязывающих их разнообразные и разнотипные в одно целое.

Становится очевидным, что без системной государственной поддержки, сочетаемой с элементами рыночного регулирования, предпринимательский сектор устойчиво и самостоятельно развиваться не может. В крае планируется ввести патронаж администраций территорий и лично глав за инвестиционными проектами субъектов малого бизнеса. Соответственно наиболее перспективным проектам, предусматривающим развитие приоритетных экономических направлений региона, таких, как производство, переработка, строительство, развитие туристической индустрии и сферы услуг, будет оказана поддержка краевыми органами власти. Такой формат взаимоотношений бизнеса и власти позволил добиться роста предпринимательской инициативы в экономике и со-

циальной сфере края, определить рамки взаимовыгодного сотрудничества<sup>3</sup>.

Одной из ключевых задач в реализации приоритетных направлений комплексных программ социально-экономического развития Алтайского края, как и на федеральном уровне, является улучшение делового и предпринимательского климата.

Как уже было отмечено выше, в Алтайском крае система институтов инфраструктуры развития и поддержки малого предпринимательства обрела черты комплексности (рис. 2). Следует отметить позитивные процессы количественного роста и качественного совершенствования работы этих институтов.

Краевая инфраструктура призвана решать двудединую задачу: во-первых, стимулировать рост и саморазвитие малых предприятий и, во-вторых, направлять их активность преимущественно в те сферы хозяйственной деятельности, которые в перспективе наиболее полно отвечают потребностям социально-экономического развития экономики края.

По личной инициативе и под патронажем губернатора Алтайского края



Александра Карлина реализуется Губернаторская программа подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края в 2009-2012 гг. За эти годы успешно прошли обучение 300 представителей (руководителей) сферы малого и среднего бизнеса.

В настоящее время в крае действует долгосрочная целевая программа «О государственной поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства на 2011-2013 годы».

В программе на 2011-2013 годы предусмотрены и новые формы финансовой поддержки: субсидирование части затрат, связанных с разработкой новых продуктов, патентованием, приобретением оборудования и новых технологий, а также компенсация расходов предпринимателей, связанных с осуществлением мероприятий по повышению энергоэффективности производства и инновационности малых компаний, получением российских и международных сертификатов, в том числе сертификатов внедрения системы менеджмента качества и безопасности.

Сегодня необходимы системные решения по созданию благоприятных условий для ведения собственного дела, причем в каждой конкретной территории края. Размер местных налогов, прозрачность процедур аренды, приобретения муниципального имущества, земельных участков, доступность кредитных ресурсов – это реальные местные составляющие инвестиционного климата, которые необходимо максимально оптимизировать под запросы предпринимательского сообщества. Следует тиражировать лучшие муниципальные практики в этой области, включая опыт других регионов, а также привлекая к этой работе представителей делового сообщества и опираясь на их экспертное мнение<sup>4</sup>.

Общий объем финансирования программных мероприятий на 2011-2013 гг. из средств краевого и федерального бюджетов составляет более 550 млн руб. Если проводить сопоставление, то показательно будет сравнение с программой десятилетней давности, в которой на все мероприятия выделялось более 25,7 млн руб. Таким образом, произошло увели-

чение финансирования более чем в 21,4 раза. Все это положительным образом отражается на количественных и качественных показателях функционирования малого и среднего бизнеса.

Реализация программных мероприятий позволит к концу 2013 г. увеличить количественные и улучшить качественные показатели деятельности субъектов предпринимательской деятельности, а именно: количество субъектов малого и среднего предпринимательства должно составить 110 тыс. единиц, доля среднесписочной численности работников малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников всех предприятий и организаций Алтайского края – 29%, удельный вес занятых в малом бизнесе в общей численности занятых в экономике – 43%. Объем инвестиций в основной капитал малыми и средними предприятиями может достигнуть показателя 9,3 млрд руб., а объем налоговых поступлений от малого и среднего предпринимательства в консолидированный бюджет края – 12 965 млн руб.

Можно констатировать, что в Алтайском крае происходит улучшение предпринимательского климата, что непосредственно отражается на показателях малых форм хозяйствования. Основная нормативно-правовая база сформирована, создана целостная инфраструктура поддержки, институты которой взаимодействуют между собой с четкой линией целеполагания. Предусмотрена система мероприятий, которые будут способствовать созданию оптимальных условий для развития начинающих субъектов предпринимательской деятельности.

Обозначены факторы, сдерживающие интенсивное развитие исследуемого сегмента, предпринимаются действия, направленные на их минимизацию.

Следует заметить, что только целевой поддержки для всестороннего развития малого и среднего бизнеса недостаточно. Нужно переходить от количественного к качественному развитию предпринимательства. Для этого необходимо облегчение доступа к электросетям и инженерным коммуникациям; устранение излишних таможен-

ных барьеров и создание прозрачных процедур декларирования, упрощение предоставления земельных участков для строительства; снижение цен на перевозку готовой продукции и развития транспортной инфраструктуры, сдерживание тарифов естественных монополий, поддержка отечественных компаний, выходящих на внешние рынки.

Именно на это обратил внимание на заседании консультативного совета Агентства стратегических инициатив (АСИ), которое состоялось 3 мая 2012 г., Владимир Путин. Избранный Президент страны обозначил первые четыре карты по улучшению делового климата в стране: упрощение доступа к электросетям; устранение административных барьеров на таможне и в строительном секторе; поддержка отечественных компаний, выходящих на внешний рынок. Он отметил, что представители малого и среднего бизнеса нуждаются в особом сопровождении<sup>5</sup>.

Малое и среднее предпринимательство на сегодняшний день является одним из важнейших составляющих социально-экономического развития регионов России. Независимость, ответственность, стабильность, использование инновационных технологий – уникальное сочетание этих параметров, характеризующее предпринимательство, активное развитие которого должно способствовать решению задачи по вхождению России к 2020 г. в пятерку мировых стран-лидеров.

<sup>1</sup> За последние два года в крае количество микропредприятий увеличилось на 3274 ед. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.altsmb.ru/business/activities/monitoring>.

<sup>2</sup> Дешевых Е.В. Доклад начальника Управления Алтайского края по развитию предпринимательства и рыночной инфраструктуры об итогах деятельности в 2011 году [Электронный ресурс]. URL: <http://altsmb.ru/department/reports/doclad2011>.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Путин взял за карты [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbcdaily.ru/2012/05/03/focus/562949983732946>.





Лариса Михайловна Лысенко, заведующий кафедрой гуманитарных и естественнонаучных дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат сельскохозяйственных наук

Юлия Александровна Тихомирова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

**Необходимость формирования нового подхода к обучению государственных служащих предполагает в числе первоочередных задач изменение концепции методических предпочтений в образовательном процессе. Особое место в этой концепции отводится использованию интерактивных форм и методов обучения, одним из которых является метод кейс-стади.**

**В статье обосновывается ценность кейс-метода, а также раскрываются факторы, стимулирующие и сдерживающие распространение данного метода в процессе подготовки и переподготовки государственных служащих.**



## ВОЗМОЖНОСТИ КЕЙСОВОГО МЕТОДА В ПРОЦЕССЕ ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

О существующем серьезном разрыве между потребностями государственных органов в высококвалифицированных управленческих кадрах и качеством их подготовки говорят и пишут в последние годы довольно много. При этом в качестве ключевых недостатков действующей системы подготовки и переподготовки государственных служащих чаще всего называют излишний академизм и оторванность от практики. Очевидно, что для преодоления указанных недостатков следует пересмотреть саму стратегию обучения государственных служащих. Последняя должна быть ориентирована не просто на получение некоторых знаний, а на выработку навыков активного и эффективного поведения в реальных ситуациях.

Понимание необходимости формирования нового подхода к обучению государственных служащих, который сегодня должен не только обеспечить эффективную качествен-

ную передачу требующейся научно-методической информации, но и научить чиновников учиться самим, привлечь их к управлению своими знаниями, наконец, развить у них навыки поведения в конкретных ситуациях, предполагает в первую очередь изменение концепции методических предпочтений в образовательном процессе. В этой концепции необходимо обосновать возможности и направления использования интерактивных форм и методов обучения. Одним из таких методов является метод кейс-стади (case-study)<sup>1</sup>.

Прежде чем охарактеризовать сущность и оценить возможности данного метода в процессе обучения государственных служащих, рассмотрим кратко историю его возникновения.

Кейсовый метод обучения появился в начале XX в. в Гарвардской Школе Бизнеса и использовался первоначально при подготовке врачей и юри-

стов. Вплоть до начала 30-х гг. обучение происходило по схеме, когда учеников-практиков просили изложить конкретную ситуацию (проблему), а затем дать анализ проблемы и соответствующие рекомендации. В 60-70-е гг. преподаватели Гарвардской Школы Бизнеса перешли к активному применению практических ситуаций 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 даются рекомендации по ее рассмотрению. При этом Гарвардские кейсы предполагают поиск слушателями единственно верного решения.

К настоящему времени наряду с Гарвардской Школой Бизнеса сфор-



Таблица 1

Технология кейс-метода

Фаза работы	Действия преподавателя	Действия студента
До занятия	1. Подбирает кейс 2. Определяет основные и вспомогательные материалы для подготовки студентов 3. Разрабатывает сценарий занятия	1. Получает кейс и список рекомендуемой литературы 2. Индивидуально готовится к занятию
Во время занятия	1. Организует предварительное обсуждение кейса 2. Делит группу на подгруппы 3. Руководит обсуждением кейса в подгруппах, обеспечивая их дополнительными сведениями	1. Задает вопросы, углубляющие понимание кейса и проблемы 2. Разрабатывает варианты решений, слушает, что говорят другие 3. Принимает или участвует в принятии решений
После занятия	1. Оценивает работу студентов 2. Оценивает принятые решения и поставленные вопросы	1. Составляет письменный отчет о занятии по данной теме

мировалась еще одна классическая школа обучения по кейсам – Манчестерская. От американской школы она отличается тем, что в ней описание ситуации более краткое (кейсы в 1,5-2 раза короче американских), а решение принципиально открыто и вырабатывается в ходе групповых дискуссий.

Несмотря на довольно продолжительный период применения кейс-метода в образовательном процессе, в научной литературе до сих пор отсутствует его общепринятая трактовка. 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>2</sup>.

Как следует из данного определения, метод case-study предполагает подготовленный в письменном виде пример кейса; самостоятельное изучение и обсуждение кейса студентами; совместное обсуждение кейса в

аудитории под руководством преподавателя. При этом нужно понимать, что возможны различные варианты решения проблемы. Поэтому преподаватель должен помочь студентам рассуждать, спорить, а не навязывать им свое мнение. Студенты с самого начала должны понимать, что риск принятия решений лежит на них. Преподаватель только поясняет последствия риска принятия необдуманных решений. Его роль заключается в том, что он с помощью проблемных вопросов направляет дискуссию, контролирует время работы, вовлекает всех студентов в процесс анализа кейса. Периодически преподаватель может обобщать, пояснять, напоминать студентам отдельные теоретические аспекты проблемы или делать ссылки на соответствующую литературу.

Технология кейс-метода, включающая в себя несколько этапов и последовательных действий преподавателя и студентов, представлена в таблице 1.

Во время работы над конкретной ситуацией (случаем) студенты находятся в центре процесса решения определенной проблемы. Для повышения интенсивности работы группа, как правило, разбивается на подгруппы в составе 3-5 человек, т.е. используется прием модерации, повышающий эффективность кейсового метода. В этих малых группах изучают материалы данного случая и разрабатывают предложения для решения проблемы, которые потом обсуждаются всей группой.

Грамотно сконструированный кейс провоцирует дискуссию, привлекая студентов к реальным фактам; дает возможность смоделировать ре-

альную проблему, с которой в дальнейшем придется столкнуться на практике, наконец, позволяет увидеть неоднозначность решения проблем в реальной жизни.

Характеризуя сущность кейс-метода, важно представлять особенности, позволяющие отличить его от других методов обучения. К ним относятся:

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.

В силу отмеченных особенностей метод кейсов способствует развитию у обучающихся умения анализировать ситуации, оценивать альтернативы, выбирать оптимальный вариант решения и формировать программы действий. И если в течение учебного цикла такой подход применяется многократно, то у студентов вырабатывается устойчивый навык решения практических задач.

В то же время, говоря о кейс-методе, важно представлять его далеко не однозначное место в образовательной системе.

Во-первых, данный метод особенно эффективен в образовании и профессиональной переподготовке взрослых, которые через ситуатив-





ность легко подключают новую систему знаний к уже имеющейся. Дело в том, что этот метод в наибольшей степени соответствует уровню и типу подготовки взрослого, его мотивации, стремлению быстро развить или модернизировать знания. У взрослого всегда есть не просто некоторый уровень знаний по предмету – он обладает определенной методологической парадигмой, сложившимися приемами и методами мышления. У него есть некоторая система устоявшихся ценностей, стандартов поведения и т.п.

Во-вторых, метод case-study помогает сформировать такие качества, которые должны доминировать у представителей довольно ограниченного перечня профессий. Речь идет о тех профессиях, в которых преобладают ситуационное знание и ситуативная деятельность. К числу таких профессий, несомненно, относятся современные «рыночные» профессии экономиста, финансиста, маркетолога, менеджера и др.

Именно поэтому в рамках происходящего в настоящее время процесса модернизации российской образовательной системы интерактивные методы обучения, в том числе и рассмотренный выше метод case-study, в первую очередь проникают в зону образования взрослых, охватывая различные системы переквалификации и повышения квалификации специалистов, особенно в сфере бизнеса и управления, в том числе и государственного.

Особая ценность кейсового метода в обучении государственных служащих объясняется тем, что деятельность современного государственного служащего также является принципиально ситуационной, т.е. определяется ситуациями, которые формируются и развиваются в разнообразных сферах жизни общества. Особенность этих ситуаций заключается не только в их быстрой изменчивости, но и в том, что они характеризуются полиструктурностью и полифункциональностью, находятся в зависимости от активности действующих субъектов. Не менее важно и то, что для государственного служа-

щего принципиальное значение имеют не только знания, но и ценности. В силу этих особенностей от преподавателей, занятых в системе переподготовки и повышения квалификации кадров государственных служащих, требуется применение импровизаций в учебном процессе, максимальное приближение слушателей 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 государственным служащим некоторую динамичность, способность действовать результативно в самых различных, в том числе и нестандартных ситуациях.

Расширению сферы применения кейс-метода в обучении государственных служащих способствует целый ряд других факторов. К факторам благоприятствования можно отнести следующее:

1. Наличие у государственных служащих, как правило, достаточно высокого уровня образования. Поэтому у слушателей системы переподготовки и повышения квалификации изначально присутствует негативное отношение к школярству, надоевшей традиционной методике обучения, прослушиванию лекций, включающих в себя известные им положения.

2. Государственные служащие испытывают необходимость в модернизации и пополнении имеющихся знаний, а также в системном овладении новыми ценностями, деятельной мотивацией, т.е. хотят обрести действительное интеллектуальное богатство, которое сложно получить в традиционной системе образования.

3. Государственные служащие представляют собой развитые личности, обладающие значительным объемом информации о функционировании государства и его подсистем, навыками административно-управленческой деятельности, управленческим и жизненным опытом. Их многообразные личностные качества требуют динамики, постоянного выхода, самоутверждения и т.п., что не-

возможно реализовать в рамках традиционной системы обучения.

4. Наконец, обсуждение и анализ кейса предполагает активное взаимодействие между обучающимися государственными служащими, в ходе которого они получают возможность обмена опытом, ознакомления с конкретной практикой государственного управления в разных учреждениях и на разных уровнях. Другими словами, государственные служащие получают возможность обучаться друг у друга. По сути на основе кейс-метода формируется некое сообщество практиков (обучающееся сообщество). В этой связи важно подчеркнуть, что форма сообществ практиков чрезвычайно перспективна именно в области государственной службы, услуги которой носят ярко выраженный характер общественного блага<sup>3</sup>.

Вместе с тем на распространение кейсового метода в процессе обучения государственных служащих влияют и сдерживающие факторы. К ним, в частности, относятся:

1. Известный консерватизм государственных служащих, их нежелание меняться, нормативный и часто нетворческий тип мышления, стремление обходиться в обучении минимальными затратами сил, получать готовые однозначные ответы на интересующие вопросы, боязнь показать публично глубину своего незнания. Поэтому первая задача, которую должен поставить перед собой преподаватель-кейсолог, должна быть направлена на разрушение догматов и амбиций, выработку у слушателей сначала желания, а потом и стремления к прогрессивному изменению своей личности.

2. То, что процесс обучения осуществляется без работы с мотивацией вообще и с мотивацией карьерного продвижения в частности. В этой связи важно понять, что применение кейс-метода при обучении государственных служащих эффективно только тогда, когда оно затрагивает внутренний мир слушателя, систему его ценностных ориентаций, помогает в карьерном продвижении, осознании жизненных планов. Здесь слабо действуют внешние стимулы. Слуша-



тебя нельзя заставить учиться. При силовом давлении на него он быстро включает мотив занятости и ставит учебу на последний план, а наиболее высокопоставленный и амбициозный слушатель начинает искать обходные пути воздействия на преподавателя. Он слабо реагирует на оценку, которая совсем не влияет на его карьеру. Поэтому слушатель должен в полной мере осознавать свои интересы и возможности их реализации благодаря обучению.

3. То, что в структуре учебного времени обычно наблюдается доминирование лекционных занятий, которые читаются на потоках. Семинарским и практическим занятиям в учебных планах отводится недостаточно времени. Между тем использование кейс-метода на лекции весьма затруднительно, а практические и семинарские занятия нередко сводятся к объяснению задания для аттестации. Причины такой структуры обучения понятны: это устоявшаяся традиция, нехватка аудиторного фонда и др.

Преодоление данного сдерживающего фактора предполагает существенное увеличение доли времени практических занятий, в основе которых должен лежать кейс-метод. Вместе с тем было бы серьезной методической ошибкой стремиться построить весь курс обучения государственных служащих 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 позволяет заложить у слушателей обязательное, нормативное знание. Ситуационное же обучение учит поиску и использованию знания в условиях динамичной ситуации, развивая гибкость, диалектичность мышления. Поэтому сокращение лекционного материала должно сопровождаться его уплотнением с точки зрения изложения понятийного аппарата, методологии,

основных концептуальных подходов, тенденций и закономерностей, анализа и оценки передового опыта и т.п. Что же касается увеличения времени практических занятий, то оно должно происходить обоснованно, только при полном освоении отводимого кейсам учебного времени. Другими словами, обсуждению кейса должен предшествовать процесс получения и закрепления необходимых теоретических знаний по проблемам, которые в нем присутствуют. Метод кейс-стади в этом случае предстает как процесс проверки теории, синтеза теории с практикой.

В заключение перечислим основные проблемы, которые играют исключительно важную роль в обучении государственных служащих и которые могут быть решены посредством использования в преподавании кейс-метода. К этим проблемам относятся:

1. Поведение государственных служащих в сложных и экстремальных ситуациях, связанных с авариями, катастрофами, социальными конфликтами, давлением вышестоящих руководителей и организаций.

2. Владение государственными чиновниками разнообразием стилей управления, умение их применения соответственно управленческой ситуации.

3. Действие государственных служащих в правовом поле в условиях, когда возникает соблазн применения административного ресурса, психологического давления и т.п.

4. Взаимодействие служащих с общественностью, территориальным сообществом, местным самоуправлением, средствами массовой информации.

5. Владение технологиями анализа ситуаций различной природы, их диагностики, осмысления, выработки практических изменений.

6. Формирование чувствительности к инновациям, умения работать с ними.

7. Навыки обнаружения механизмов торможения при принятии и реализации управленческих решений, внедрении инноваций, осуществлении партнерства и т.п.

8. Карьерный рост, преодоление сложностей на службе, противоречий между семейными и производственными ролями, развитие навыков самоменеджмента.

9. Знания и умения выражать, продвигать и защищать интересы государства и людей, преодоление конфликта личных и общественных интересов.

10. Анализ поведения государственных служащих в ситуациях, которые определяют деформации государственного управления, коррупцию, снижение доверия населения к власти (взятки, поборы, бюрократизм, злоупотребление властью).

11. Освоение норм и ценностей европейского сообщества, продвижение их в экономические, социальные, политические и духовные структуры.

Подводя итоги, еще раз подчеркнем, что расширение сферы применения метода case-study при обучении государственных служащих в значительной степени не только сдерживается сегодня типичными факторами общества и образования, но и обусловлено несовершенством самой системы подготовки государственных служащих. В этой связи эффективность кейс-метода требует реализации принципиально новой образовательной концепции, использования этого метода как метода модернизации личности, сосредоточения его на ключевых проблемах государственной службы.

<sup>1</sup> В переводе с англ. case – «случай», а case-study – «обучающий случай».

<sup>2</sup> Багиев Г.А., Наумов В.Н. Руководство к практическим занятиям по маркетингу с использованием кейс-метода [Электронный ресурс]. URL: <http://www.marketing.spb.ru/read/m21/>.

<sup>3</sup> Еремин В.А. Методы развития региональной инфраструктуры подготовки государственных служащих // Экономика и управление. 2011. № 1. С. 94.





Валентина Григорьевна Лякишева, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет»

*Область местного самоуправления широка и многогранна. Идет постоянный процесс его развития и реформирования, обновляется законодательство, появляются новые организационные формы вовлечения населения в муниципальное управление. В различных муниципальных образованиях эти процессы идут по-разному.*

*Целью данной работы ставится выявление наиболее характерных положительных моментов становления и развития городского самоуправления. Богатый исторический опыт и местные традиции заслуживают постоянного внимания, анализа и обобщения, а также необходимости их сохранения и преумножения, что является обязательным условием для развития муниципального образования и усиления мотивации членов городского сообщества к участию в местном самоуправлении.*

## ОБ ОПЫТЕ РАЗВИТИЯ БАРНАУЛЬСКОГО ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АСПЕКТЕ СОХРАНЕНИЯ ИСТОРИЧЕСКИХ И ИНЫХ МЕСТНЫХ ТРАДИЦИЙ

Европейская хартия местного самоуправления, Конституция РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ (далее – ФЗ № 131), иные нормативные правовые акты о местном самоуправлении подчеркивают важный принцип эффективного развития муниципальных образований – учет и сохранение исторических и иных местных традиций.

В России более 23 тыс. муниципальных образований, в Алтайском крае их более 700, среди этого множества – муниципальные районы, городские и сельские поселения, городские округа, где местное самоуправление (далее МСУ) развивается с учетом многообразия организационных форм его осуществления, со своими проблемами и достижениями.

Эксперты в области МСУ подчеркивают, что его историческое развитие, начиная с Киевской Руси, идет волнообразно. Это «всплески» периодов Руси Московской, царствования Петра I, Екатерины II, земских реформ, НЭПа и пр., а также ряд «провалов» в различные временные периоды. С этими мнениями можно соглашаться или спорить, вместе с тем на примере становления МСУ на Алтае и в г. Барнауле можно проследить некоторые особенности данного процесса.

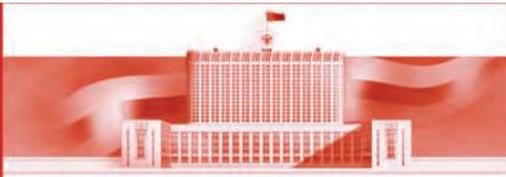
В статье освещены лишь некоторые положительные моменты из богатого опыта развития МСУ в краевом центре, в основном в постсоветский период, когда приходилось создавать новое правовое поле и организационные формы муниципального управления.

В период реформирования МСУ в 1990-е гг. Алтайский край традиционно считался одним из передовых регионов в правотворческой и организационной деятельности в области государственного и муниципального управления. Так, Устав (Основной Закон) Алтайского края весной 1995 г. принимался дважды (20 апреля и 26 мая), т.к. группа демократично настроенных депутатов Алтайского краевого Совета народных депутатов (АКС-НД) обратилась в Конституционный суд РФ с заявлением о нарушении прав граждан и необходимости внесения изменения в ст. 83 Устава в части избрания главы администрации края. В результате форма избрания главы краевыми депутатами была изменена на всенародные выборы. Как известно, затем эта норма опять претерпела изменения, а в настоящее время на повестке дня стоит вопрос о необходимости возврата нормы избрания губернаторов на всенародных выборах.

Прогрессивность краевых законодателей данного периода в области МСУ можно подчеркнуть еще рядом примеров. Закон Алтайского края «О муниципальной службе в Алтайском крае» был принят постановлением Алтайского краевого законодательного собрания (АКЗС) от 10.09.1997 г. № 288 на несколько месяцев раньше аналогичного федерального закона. Затем принимается Закон Алтайского края от 05.12.1995 г. № 29-ЗС «Об основах местного самоуправления в Алтайском крае». Через год

был принят Краевой закон о территориальном общественном самоуправлении от 31.12.1996 г. № 65-ЗС, а на федеральном уровне подобный закон так и не был разработан.

Еще один интересный факт: в июне 1995 г. был принят региональный закон, регламентирующий статус депутата представительного органа МСУ<sup>1</sup>. После признания его утратившим силу, как и ряда других краевых законов, в декабре 2005 г. в связи с вступлением в силу с 01.01.2006 г. ФЗ № 131 в этой области образовался «вакуум», так как обсуждаемый на протяжении ряда лет проект подобного федерального закона так и не был принят. Этот пробел был лишь частично восполнен принятием Закона Алтайского края от 10.10.2011 г. № 130-ЗС «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Алтайском крае». В 1999 г., при активном участии Избирательной комиссии Алтайского края под председательством Н.А. Еремеевой, депутатами АКЗС принимается Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц. Ценность этого документа заключалась в том, что он не только объединил законодательные и технологические нормы проведения региональных и муниципальных выборов, но и обеспечил правовое поле для реализации таких форм осуществления



МСУ как народный опрос, местный референдум, отзыв региональных и муниципальных депутатов и глав поселений. Кстати, по процедуре отзыва Алтайский край стал одной из первых экспериментальных площадок в России.

Характерной чертой названных региональных законов было то, что разрабатывались и принимались они краевыми депутатами совместно с органами МСУ, с учетом предложений, поступающих с мест, поэтому и на практике они действительно «работали». В качестве примера продолжения традиций в данном аспекте можно привести активное участие в правотворческой деятельности А.В. Морозова – председателя комитета по законности и местному самоуправлению Барнаульской городской Думы пятого созыва, в течение трех лет работавшего вместе с краевыми законодателями над проектом вышеупомянутого закона о гарантиях осуществления депутатской деятельности.

Вот как характеризует период 1990-х гг. известный алтайский и российский политик В.А. Рыжков: «Алтай (как край, так и республика) стал одним из самых открытых и свободных регионов страны, с высоким уровнем политической конкуренции, относительной свободой СМИ, самостоятельностью регионального парламента и муниципалитетов. Это легко увидеть по результатам всех выборов, что были за эти годы, по рейтингам демократического развития регионов»<sup>2</sup>.

В конце 2009-начале 2010 гг. отмечалось 70-летие представительной власти на Алтае. В ходе празднования данного юбилея в большинстве муниципальных образований прошли торжественные заседания, где встретились депутаты и руководители органов МСУ различных периодов, обсуждались вопросы истории и современности, что должно было стать определенным потенциалом для повышения эффективности муниципального развития с учетом накопленного опыта и преемственности поколений.

В г. Барнауле началом становления МСУ принято считать 1877 г., хотя городская Дума, распорядительный орган городского самоуправления, была создана под названием «шестиголосной думы» примерно в 1790-х гг. (точная дата не установлена). В 1877 г., в ходе реализации нового городского положения 1870 г., появилась городская Дума, действительное всесословное представительное учреждение, принципиально отличавшееся от шестиголосной<sup>3</sup>.

7 (19) апреля 1877 г. в Барнауле состоялось первое заседание только что избранной городской Думы, и гласными

(депутатами) была принесена присяга. Это событие явилось началом самоуправления в городе Барнауле. Данный орган просуществовал в Барнауле до августа 1919 г. С декабря 1919 г. по октябрь 1993 г. выборным органом самоуправления был уездный совет рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, позже – городской совет депутатов трудящихся и городской совет народных депутатов<sup>4</sup>. Вспомнив историю, барнаульские депутаты решили вернуться к исконному названию представительного органа, и с мая 1994 г. возобновила свою деятельность Барнаульская городская Дума постсоветского периода.

В ноябре 1995 г. депутатами Барнаульской городской Думы (БГД) первого созыва был принят Устав города Барнаула. После его регистрации и публикации в январе 1996 г. наш город первым в крае получил возможность жить по своей «конституции». Преемственность при принятии главного муниципального правового акта проявилась в том, что данный устав был разработан на основе проекта, принятого в первом чтении на сессии городского Совета народных депутатов 21 января 1993 г. и прошедшего обсуждение в трудовых коллективах предприятий и организаций города. Однако этот документ так и не был принят в связи с роспуском советов в октябре 1993 г.

В настоящее время в России объявлен очередной этап реформирования общественно – политической системы РФ. Уже начато обновление соответствующего законодательства, идет активное обсуждение возврата к выборности губернаторов и глав муниципальных образований, расширения круга избираемых чиновников. Успех заявленных перемен зависит не только от органов государственной власти и МСУ, но и от активности населения, чье неравнодушное участие в значительной мере влияет на ход муниципальной реформы.

В г. Барнауле традиционно большое внимание уделялось роли общественных формирований, населения и его представителей в управлении городским округом. Считаем целесообразным подчеркнуть некоторые положительные моменты из этой сферы.

В 2009 г. с принятием постановления администрации города от 10.08.2009 г. № 3881 возродила свою деятельность Общественная палата города Барнаула (далее – ОП), созданная в целях обеспечения реализации горожанами права на МСУ. Возглавил ее В.М. Лопаткин – ректор Алтайской государственной педагогической академии, Почетный

гражданин города, депутат БГД двух созывов. Два года членами ОП были еще два депутата БГД предыдущих созывов: – В.Л. Сафонов и А.Ф. Балушкин. В начале апреля 2012 г. состоялось первое заседание Общественной палаты второго созыва. Впервые создание в г. Барнауле такого общественного органа было идеей В.Н. Баварина, много лет успешно руководившего городом и входившего в десятку лучших мэров страны, умевшего и любившего работать с общественниками. Постановлением главы городского самоуправления – главы администрации города от 18.10.1994 г. № 407 – была создана Общественная палата при главе городского самоуправления, а затем ее деятельность была продолжена в соответствии с Положением, утвержденным постановлением администрации города от 18.05.2000 г. № 903. Далее этот орган трансформировался в институт общественных советников при главе города, но время показало необходимость создания ОП вновь. Большой опыт работы с подобными формированиями имеет В.П. Овчинников – старший советник главы городского самоуправления того периода.

Опыт ветеранов используется в ходе избирательных кампаний, в различных общественных структурах. Так, в общественной приемной при главе администрации г. Барнаула долгое время вели приемы граждан В.Н. Кушпелев, А.А. Гончаров. Продолжает эту деятельность В.Н. Коновалов, а также принявшие эстафету «молодые ветераны муниципальной службы» Г.Н. Дмухина и О.М. Петрова. Этим специалистам с многолетним управленческим стажем есть чем делиться с молодежью, передавая свой опыт.

Реальным потенциалом развития местного самоуправления является межмуниципальное сотрудничество, когда вопросы управления муниципальным образованием, взаимодействия с населением, активизации деятельности различных представителей местного сообщества регулярно обсуждаются на различных форумах в рамках Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ), где Барнаул участвует около 20 лет. В октябре 2008 г. БГД было принято решение об участии городского округа в Ассоциации «Международная Ассамблея столиц и крупных городов (МАГ)».

Еще одной формой обмена опытом является организация и проведение научно-практических конференций по вопросам МСУ. Так, в мае 2007 г. по инициативе председателя БГД четвертого созыва С.В. Краснова и представителей научных





кругов в г. Барнауле прошла конференция на тему «Городское самоуправление в России: вчера, сегодня, завтра», посвященная 130-летию Барнаульского городского самоуправления. В этом мероприятии, организованном БГД, администрацией города, Алтайским государственным университетом (АлтГУ), приняли участие около 400 человек: ученые, руководители государственных и муниципальных органов, депутаты различных созывов, гости из Москвы, Томска, Омска и городов Алтайского края.

На протяжении многих лет представители науки традиционно привлекались к разработке различных программ социально-экономического развития городского округа, проводили учебу депутатов и муниципальных служащих, входили в группу разработчиков Устава города, начиная с первого его проекта в советское время. В подготовку проекта Устава городского округа, принятого в июне 2005 г. в соответствии с ФЗ № 131, весомый вклад внесли В.В. Невинский, заслуженный юрист РФ, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права АлтГУ, член группы экспертов-разработчиков Конституции РФ 1993 г. и Устава Алтайского края, а также В.И. Маньковская, к.ю.н., доцент этой же кафедры.

Нужно отметить, что как федеральное, так и региональное законодательство не уточняют организационные формы взаимодействия власти и населения. Эти моменты находят отражение в муниципальных правовых актах: уставах, регламентах, положениях. Возвращаясь к традициям, заложенным В.Н. Бавариным в сфере общения власти и населения, можно вспомнить ряд публичных мероприятий. Одним из них стало вступление в должность главы городского самоуправления по итогам всенародных выборов весной 1996 г. Принесение присяги проходило в торжественной обстановке перед представителями городского сообщества с прямой трансляцией из зала филармонии для всех горожан. Начиная с февраля 1997 г., традиционным стал отчет главы муниципального образования по итогам работы за год. Первый такой отчет прошел на расширенном заседании БГД, где присутствовало 60 приглашенных. Следующие ежегодные отчеты носили публичный характер и проходили в залах, вмещающих достаточное количество представителей общественности, СМИ. В 1998-2000 гг. отчеты проходили в Краевой филармонии, в 2001 г. – во Дворце культуры ОАО «Шинный завод», в 2002 г. – в большом зале администрации Октябрьского района, в 2003 г.

– в Краевом театре драмы, 2004-2010 гг. – во Дворце культуры г. Барнаула. С изменением схемы управления городом депутаты вернулись в 2011-2012 гг. к рассмотрению отчетов на заседаниях городской Думы.

В ходе обсуждения отчетов главы города жители могли дать свою оценку деятельности по социально-экономическому развитию городского округа, высказать свои замечания и предложения. Необходимо отметить, что заинтересованные горожане, обратившись в органы МСУ и библиотеки города, могут ознакомиться с отчетом о деятельности администрации, представленным в форме буклета, содержащего ценную информацию о городе, его управленческих структурах и пр. Стало хорошей традицией готовить подобные материалы и к отчетам глав администраций районов города, проходящим с приглашением общественности. Проведение этих мероприятий широко освещается в СМИ, в первую очередь – в газете «Вечерний Барнаул», и на Интернет-сайтах.

Доброй традицией стало в городе общение власти и населения в рамках Дня города, праздников, проводимых в его районах, селах и поселках. Это Дни открытых дверей, часы прямого провода, в том числе и в газете «Вечерний Барнаул», а также Дни администрации.

Регулярно проводятся выездные приемы в микрорайонах, органах территориального общественного самоуправления, в управляющих компаниях. Руководители органов МСУ, депутаты в рамках Единого информационного дня выезжают на предприятия, в организации, где информируют жителей о состоянии дел в городе, отвечают на их вопросы. Такие формы общения способствуют налаживанию «обратной связи», помогают изучению общественного мнения. Несколько лет успешно работает общественно-консультационный центр, созданный в структуре администрации и работающий по методу «одного окна». В сентябре 2007 г. при главе города была создана Народная инспекция, при муниципальных органах функционируют различные советы, комитеты, хотя деятельность некоторых общественных формирований попадает, на наш взгляд, под определение «имитационная демократия».

Одной из доступных и прижившихся в Барнауле форм участия горожан в решении вопросов местного значения стало территориальное общественное самоуправление (ТОС), когда жители совместно с органами МСУ наводят порядок на территории своего проживания.

История ТОС начиналась с осени 1989 г. созданием первых 3-х таких структур в Железнодорожном районе по инициативе главы администрации Ю.М. Петрова. Сейчас в городе уже более 60 советов и комитетов ТОС, создана достаточная нормативная база для реализации и развития этого движения. Основой стало Положение об общественном самоуправлении микрорайонов города Барнаула, утвержденное Президиумом городского Совета народных депутатов 19.07.1990 г.

Принятые позже муниципальные правовые акты, регламентирующие деятельность домовых, уличных, квартальных комитетов, были разработаны с участием представителей самоуправляемых структур, знающих проблемы не на словах, а на деле. В н.в. действует Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе Барнауле, утвержденное решением БГД от 03.06.2011 г. № 550 (в ред. решения от 25.11.2011 г. № 644). Координацию деятельности данных органов осуществляет совет под председательством первого заместителя главы администрации города, руководителя аппарата П.Д. Фризена. К сожалению, прекратила свою деятельность городская ассоциация органов ТОС, созданная в 2000 г. и возглавляемая Н.С. Тарской. Но на смену этой структуре приходят другие формирования. К примеру, в Железнодорожном районе действует координационный совет, объединяющий 7 органов ТОС, решающих вопросы благоустройства, социально-экономического развития территорий, организующих различные встречи, спортивные и культурно-досуговые мероприятия. Так, 06.04.2012 г., по инициативе главы администрации района М.Н. Звягинцева и его заместителя Л.Л. Тимченко, прошла спартакиада под девизом «В здоровом ТОСе – здоровый дух!», ставшая демонстрацией пропаганды здорового образа жизни среди жителей микрорайонов. Подобные традиции характерны для Барнаула, где уже много лет проходят ежегодные спартакиады муниципальных служащих, спортивные недели, когда в равных условиях соревнуются чиновники различных рангов, депутаты, общественники и простые горожане.

В Барнауле сложилась практика общения с представителями партий, движений, общественных формирований, проведение «круглых столов» по наиболее актуальным и острым вопросам. Особенно активно эти встречи проходили в рамках избирательных кампаний.

Анализ проведения избирательных кампаний является отдельной темой



исследования. Но в рамках традиций Барнаульского городского самоуправления необходимо отметить высокий организационный уровень проведения выборов в 1994-2004 гг. Весомый вклад в этот процесс внесли работавшие на общественных началах члены муниципальной избирательной комиссии под председательством В.И. Маньковской и окружной избирательной комиссии по выборам депутата ГД РФ, возглавляемой Г.Г. Гаврилиным.

В настоящее время при неоднозначном отношении к прошедшим избирательным кампаниям и утрате многими избирателями доверия к их организаторам автор считает целесообразным отметить ряд положительных моментов при организации выборов в г. Барнауле.

На этапах развития и реформирования избирательной системы в городе традиционно большое внимание уделяется повышению правовой культуры избирателей и организаторов выборов. В сентябре 2009 г. при избирательной комиссии муниципального образования г. Барнаула, действующей на постоянной основе с апреля 2008 г., по инициативе секретаря комиссии О.И. Белокурова создан клуб молодых избирателей «Мы выбираем сами». Первое заседание молодежной избирательной комиссии г. Барнаула, сформированной из 10 членов, прошло в сентябре 2011 г. Основной задачей этой комиссии стала организация выборов в молодежный Парламент шестого созыва. С целью вовлечения молодежи в избирательный процесс традиционно проводятся месячники молодого избирателя, конкурсы, викторины, выборы школьных парламентов, «президентов лицеев». В конце ноября 2011 г. прошел первый слет клубов (школ) молодых избирателей, где с участием представителя Совета Федерации РФ, членов избирательных комиссий Алтайского края и г. Барнаула обсуждались вопросы участия молодежи в формировании позитивного мировоззрения. В декабре 2011 г. активисты вышеназванных молодежных формирований обменялись опытом с международными наблюдателями миссии стран СНГ из республики Казахстан<sup>5</sup>.

Происходящие в стране события показывают, что выборы привлекают к себе большое количество граждан, желающих использовать свое как активное, так и пассивное избирательное право. А деятельность избранных депутатов, их связь с избирателями влияют на активность граждан и находят качественное отражение в следующих избирательных кампаниях. Активность и результативность

работы депутатов всегда находились в постоянной взаимосвязи с насущными потребностями избирателей, делегировавших им свои права на решение наиболее важных вопросов местной жизни. Участие неравнодушного населения в местном самоуправлении, реализация форм непосредственной демократии значительно влияют на качественный состав представительного органа и повышение эффективности его работы. Так, в г. Барнауле регулярное общение депутатов Барнаульской городской Думы с избирателями всегда было одним из приоритетных направлений в их деятельности. Это и депутатские приемы, отчеты перед населением, работа с наказами избирателей и т.д. Поэтому, вспомнив тернистый путь развития городского самоуправления, отметим всех депутатов, внесших посильный вклад в решение вопросов местного значения совместно с муниципальными служащими различных рангов и активными представителями городского сообщества.

Как уже отмечалось выше, г. Барнаул сохраняет традиции активного участия в межмуниципальном сотрудничестве. Так, 10-11 ноября 2011 г. в городе состоялась конференция АСДГ с основным девизом «Сильное самоуправление – залог развития страны». На совещании обсуждались вопросы функционирования представительных органов муниципальных образований, их взаимодействие с местными администрациями, региональными органами государственной власти и населением, подчеркивалась необходимость обмена информацией в различных сферах депутатской деятельности. Интерес у коллег вызвало выступление А.В. Морозова – председателя комитета по законности и местному самоуправлению БГД. 15-16 марта 2012 г. в г. Новосибирске состоялась конференция АСДГ «Основные направления социальной политики муниципалитета», где г. Барнаул представлял председатель комитета по социальной политике Барнаульской городской Думы А.А. Миронов. Он принял участие в пленарной части, а также в работе секции «Муниципальный спорт: проблемы и перспективы»<sup>6</sup>. Выступление привлекло большое внимание, так как опытному депутату, управленцу, спортсмену всегда есть чем поделиться с коллегами.

Выбранная автором тема неисчерпаема для исследования. Отразив некоторые положительные аспекты развития городского округа, мы видим, что органы МСУ г. Барнаула в основном следуют историческим и иным местным тради-

циям и реализуют накопленный годами интеллектуальный потенциал.

В октябре 2012 г. состоится выборы в Барнаульскую городскую Думу – кстати, впервые по смешанной избирательной системе. Надеемся, что после них, по старой доброй традиции, для депутатов будут организованы выставки архивных материалов по истории городского самоуправления, использованы ресурсы краевого и муниципального архивов, музея «Город». К экскурсу в историю могут приобщиться и общественники (члены молодежного Парламента, Общественной палаты и пр.), и обычные барнаульцы. Ведь знание истории своей малой родины – Алтай и его краевой столицы необходимо для успешного развития местного самоуправления.

Перспективным продолжением исследования данной темы могут стать вопросы реализации концептуальных и стратегических подходов к развитию городского округа, так как эффективный менеджмент предполагает принятие управленческих решений, способных использовать накопленный потенциал для дальнейшего развития муниципального образования.

Кратко отразим некоторые из принятых организационно-распорядительных документов. На 31.01.2012 г. в реестр, представленный на официальном сайте города, входили 28 действующих городских программ. Городской округ развивается в соответствии с Программой комплексного социально-экономического развития города Барнаула на 2008-2017 гг. (решение БГД от 01.02.2008 г. № 696) и Концепцией долгосрочного социально-экономического развития города Барнаула до 2020 г. (решение БГД от 10.06.2010 г. № 305). Эти документы являются продолжением Стратегии развития Барнаула до 2010 г. (решение БГД от 21.10.2004 г. № 37) и утверждены с учетом изменения ситуации в развитии города и принятием нового Генерального плана городского округа. Наряду с долгосрочными целевыми программами «Развитие общественных инициатив в городе Барнауле на 2010-2012 гг.» (постановление главы города от 23.11.2009 г. № 5214) и «Повышение инвестиционной привлекательности города Барнаула на 2012-2017 годы» (постановление администрации города Барнаула от 23.08.2011 г. № 2290) интерес вызывают программы «Электронный Барнаул на 2011-2015 годы» (поста-





новление администрации г. Барнаула от 21.10.2010 г. № 3204) и «Развитие муниципальной службы города Барнаула на 2012-2014 годы» (постановление администрации г. Барнаула от 26.09.2011 г. № 2828). Их реализация вписывается в процесс осуществления административной реформы в РФ.

В ретроспективе деятельности городского самоуправления можно отметить, что и в XIX в. круг его обязанностей был довольно обширен: «...развитие торговли и промышленности, содержание улиц, мостов, памятников и прочее, установление городских сборов и налогов с недвижимого имущества, трактиров, постоялых дворов, извозного и перевозного промыслов, противопожарные мероприятия, охрана народного здоровья, попечение о народном образовании, устройство театров, библиотек, музеев и т.д.»<sup>7</sup>.

Интерес для изучения представляют также вопросы, касающиеся имиджа муниципального образования, социального мониторинга, взаимодействия органов МСУ с молодежью, различными общественными организациями, со СМИ, а также анализ официальных сайтов муниципальных органов, призванных в рамках соблюдения принципов гласности, открытости органов МСУ повысить эффективность их взаимодействия с населением, коллегами из других поселений и регионов. Также видится целесообразным исследование эффективности деятельности МСУ по методу SWOT-анализа.

В Посланиях Президента РФ Д.А. Медведева 2008-2011 гг., в программных статьях избранного в марте 2012 г. Президента РФ В.В. Путина подчеркивается значимость проводимых реформ в России и участия в них населения.

На муниципальном уровне широкое вовлечение жителей в решение вопросов местного значения позволяет формировать психологическое чувство городского сообщества и усиливать мотивацию его членов к участию в управленческих процессах. В этом аспекте интересным представляется опыт реализации прав жителей на участие в публичных слушаниях; на получение информации о деятельности органов и должностных лиц городского самоуправления; на участие в заседаниях представительного органа, заложенных в Уставах городов Костромы и Калининграда. Как отмечает д.ю.н., профессор Е.С. Шугрина, специалист в области муниципального права, жи-

телям этих городов гарантируется свободный доступ на открытые заседания представительного органа. Регламентом предусмотрено, что если помещение, где проходит заседание, не может вместить всех желающих присутствовать на нем, организуется прямая трансляция заседания. Каждый житель вправе присутствовать и выступать с предложениями на публичных слушаниях, проводимых представительным органом, а рекомендации и предложения, высказанные жителями, обязательны к рассмотрению<sup>8</sup>.

В последнее время на различных встречах руководством страны акцентируется внимание на расширении представительства молодежи во власти. Обсуждался этот вопрос и в ноябре 2011 г. на Всероссийском студенческом форуме в г. Барнауле с участием Д.А. Медведева. Вспоминая историю, отмечая необходимость воспитания молодого поколения на традициях городского самоуправления, хотелось бы обратить его внимание не только на разумные моменты в деятельности органов МСУ, но и на то, чтобы уберечь от ошибок своих предшественников.

Богатый опыт хранят многие архивные материалы, сборники различных документов, календари знаменательных и памятных дат «Барнаульский хронограф», издаваемые с 1996 г. На два издания автор считает необходимым обратить особое внимание: это сборник документов «Барнаульская городская Дума. 1877-1996»<sup>9</sup> и «Городское самоуправление в России: вчера, сегодня, завтра»<sup>10</sup>. В музее «Город» хранится планшет «Они были первыми» с портретами первых и ярких руководителей городской Думы различных периодов: Н.А. Давидовича-Нащинского, В.Н. Баварина и С.В. Краснова, заложивших, каждый в свое время, добрые традиции Барнаульского городского самоуправления и подтвердивших известное изречение о том, что у власти должно быть «человеческое лицо».

Неоценим вклад в развитие городского округа его жители. Работники предприятий и организаций г. Барнаула, руководители различного уровня, депутаты, общественники награждаются различными государственными и муниципальными наградами, памятными знаками, удостоиваются звания «Почетный гражданин г. Барнаула», становятся именными стипендиатами, получают городские гранты, их имена заносятся на Доски почета. Это говорит о том, что в центре любых исторических событий

стоит человек с активной жизненной позицией, ведь, как известно, гражданское общество невозможно без граждан.

На расширенном заседании Госсовета 24.04.2012 г. в очередной раз был поднят вопрос о развитии демократии, местном самоуправлении, прямом включении граждан в управленческий процесс, что позволит сделать наше государство прочнее и эффективнее<sup>11</sup>.

Для реализации заявленных целей органам власти необходимо приложить максимум усилий при решении поставленных задач на местах. В г. Барнауле есть все условия, чтобы данный процесс проходил с учетом сохранения и продолжения исторических и иных местных традиций. Актуальность вышеизложенного подчеркивается тем, что 2012 г., объявленный в России годом истории, совпадает с 75-летним юбилеем Алтайского края и 135-летием Барнаульского городского самоуправления.

<sup>1</sup> О статусе депутата представительного органа местного самоуправления: Закон Алтайского края от 07.06.1995 г. № 4-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 1995. № 11.

<sup>2</sup> Россия 1993-2008: итоги трансформации. М.: Московская школа политических исследований, 2009. С. 21-22.

<sup>3</sup> Барнаул: Энциклопедия. Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 2000. С. 83-84.

<sup>4</sup> Алтайский край. Двухтомное иллюстрированное повествование. Т. 2. Барнаул, 2007 г. С. 30-31.

<sup>5</sup> Официальный сайт города Барнаула: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.barnaul.org>.

<sup>6</sup> Официальный сайт Барнаульской городской Думы: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.duma-barnaul.ru>.

<sup>7</sup> Барнаульский хронограф: календарь знаменательных и памятных дат. 2000 г. – Барнаул, 1999. С. 38.

<sup>8</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. М.: ТК. Велби; Изд-во Проспект, 2007. С. 175-176.

<sup>9</sup> Барнаульская городская Дума. 1877-1996: Сборник документов. Барнаул: Управление архивного дела администрации Алтайского края, 1999. 305 с.

<sup>10</sup> Городское самоуправление в России: вчера, сегодня, завтра. К 130-летию барнаульского городского самоуправления: Материалы научно-практической конференции, посвященной 130-летию Барнаульской городской Думы. Барнаул, 17 мая 2007 г. / Под ред. В.В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007. – 331 с.

<sup>11</sup> Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/5111>.



**Кротов А.В. Институт права на частную жизнь в конституции России. Понятие и содержание: Монография. Барнаул: Сизиф, 2012. 177 с.**

Настоящая монография посвящена конституционному праву на частную жизнь, которое на сегодняшний день имеет различные юридические интерпретации и модификации в разных государствах.

Структура монографического исследования логична, соответствует его целям. Данной логике отвечает деление работы на три главы, которые отражают движение от общего (история становления права на частную жизнь) к частному (структура, содержание и место данного права в системе конституционных прав).

Автор уместно начинает собственное исследование с характеристики становления института права на частную жизнь в России и за рубежом. Новизной отличается представленное в работе с учетом опыта зарубежных стран и имеющейся правовой практики России определение нормативного содержания конституционного права на частную жизнь. Следует поддержать авторский подход в сравнительно-правовом исследовании опыта США, Германии и Франции общего принципа свободы индивида.

Интересной представляется попытка автора структурировать право на частную жизнь в разных странах, выявив элементы содержания и структуры права. Так, в структуре института права на частную жизнь США автор выделил право на уединение, право на распоряжение собственным именем и изображением, право на тайну частных фактов, право на защиту от порочащей информации. При этом автор отмечает, что в разных странах структурные и содержательные элементы конституционного права на частную жизнь неоднородны.

Во многом такой исследовательский прием и позволил автору монографии прийти к выводу о том, что в теории и правоприменительной практике явно отсутствует единое понимание как самого права на неприкосновенность частной жизни, так и отдельных его существенных элементов.

К положительным аспектам монографии стоит отнести то, что в теоретическом плане ее автор разделяет право на частную жизнь в узком и широком смысле. В узком смысле оно включает в себя ряд более конкретных прав, которые позволяют непосредственно ре-

ализовать частную жизнь, добиться достижения целей, являющихся смыслом самой частной жизни (соответственно развитие уединения и отношений как две главенствующие цели). Например, в Германии к данному аспекту анализируемого права относится право на тайну переписки, почтовых, телеграфных и телефонных сообщений, право на неприкосновенность жилища, право на распространение изображения. В широком же смысле автор не совсем бесспорно предлагает включать в содержание права на частную жизнь не только те правомочия, позволяющие реализовать данное личное благо, но и правомочия, ограничивающие его (например, свободу печати, право на информацию).

А.В. Кротов в своей монографии обосновывает наличие института права на частную жизнь в РФ, а не права на неприкосновенность частной жизни как единственного права, охватывающего область частной жизни. Это, кстати, и отражает научную новизну работы. К сожалению, в отечественной юридической науке и правоприменительной практике такой подход используется редко. Автор книги справедливо отмечает тот факт, что институт права на частную жизнь непосредственно защищает ключевые гуманитарные ценности – свободу и человеческое достоинство. Действительно, символически эти права олицетворяют собой ценностный смысл прав человека. Одновременно А.В. Кротов анализирует и связанные с правом частной жизни конституционные права, тем самым подчеркивая особую значимость комплексного рассмотрения предмета исследования.

Вместе с тем автору монографии, к сожалению, не удалось определить, что развитие информационных технологий и расширение возможностей информационного обмена создают угрозу нарушения права личности на неприкосновенность частной жизни, закрепленного в Конституции Российской Федерации. Об этом свидетельствует фактическое отсутствие анализа данной проблематики, особенно при обработке персональных данных столь актуальных для современной России, хотя в целом проблема развития информационных ресурсов на современном этапе развития общества автором все же затрагивается. К примеру, автор отмечает важность создания специальных комиссий по изучению влияния компьютерных технологий на частную жизнь и развитию концепции



билия о правах в компьютерную эпоху, принятого в США и некоторых европейских странах.

Также стоит отметить отсутствие в монографии характеристики института права на частную жизнь в странах, имеющих неписаную конституцию, а также недостаточное внимание к практике Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека, которые значительное внимание уделяют реализации рассматриваемого конституционного права.

В целом можно утверждать, что монография А.В. Кротова будет полезна специалистам в области конституционного права и теории права, а также может быть применена в учебном процессе.

**А.В. Должиков,**

к.ю.н., заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин и прав человека Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»

**Ю.А. Рудт,**

преподаватель кафедры административного и финансового права Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»





**11-13 мая на территории тур-комплекса «Манжерок» (Республика Алтай) состоялась традиционная Весенняя молодежная школа управления. В этом году она проводилась Алтайским филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы в пятый раз.**

Три дня юбилейной Школы были насыщены тренингами и деловыми играми, сказками, викторинами и маскарадами. В этом году школа управления была посвящена году истории, и поэтому все участники мероприятия стали на некоторое время Царями, Князьями, Императорами и Рожденными в СССР. А удачной поездки и плодотворной работы сообществу пожелал Великий князь Игорь – директор АФ РАНХиГС Игорь Анатольевич Панарин.

Трехдневную программу Школы открыл тренинг «Челобитная», который провела преподаватель кафедры административного и финансового права АФ РАНХиГС Юлия Аркадьевна Рудт. Потом были спортивные соревнования, а в финале первого дня под управлением Юлии Аркадьевны команды разыгрывали юридические сказки, которые были их домашним заданием. Все смогли проявить свою ловкость и умение применять нормы права в нестандартных сказочных ситуациях.

Второй день был не менее интересным и познавательным. После «завтрака аристократа» юных управленцев ждала дело-

вая игра «Миклухи и Маклаи», которую провела доцент кафедры психологии и социологии управления Елена Вениаминовна Романова. Команды должны были изобразить определенные культуры, такие как миклухи, маклаи, бояре (руководители) и муромцы. Следующая деловая игра, представленная участникам, была посвящена новгородскому вече, на котором разрешались актуальные общественные проблемы при участии представителей власти, СМИ, населения. Но, пожалуй, самым главным и долгожданным тренингом стал тренинг «Антикоррупционная экспертиза», проведенный специально приглашенным экспертом Панфиловой Е.А. (генеральный директор АНО «Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси ИнтернешнлР» (Transparency International Russia)). Участникам была предоставлена уникальная возможность лично пообщаться с экспертом и подробнее узнать о механизмах противодействия коррупции с помощью институтов гражданского общества, в том числе силами общественных организаций. При этом все участники отметили, что вопрос противодействия коррупции невозможно решить усилиями только общественных организаций, равно как и понять инструменты влияния на общественность за один тренинг, в связи с чем все выразили надежду на продолжение встреч с приглашенным экспертом в будущем.

Очень интересным также стал тренинг «Боярская Дума» от Инги Викторовны Ретивых, преподавателя кафедры психологии и социологии управления. В ходе тренинга участники должны были творчески представить определенную по жребию роль рыцаря, а остальные команды разгадывали данную постановку. Последним заданием стала историческая викторина «Страницы истории», подготовленная студенткой Марией Шошиной (191 группа). В заключение второго дня работы Школы состоялся бал-маскарад «Дворцовые танцы», где выступил приглашенный Дедушка Мороз, запустивший праздничный салют.

Программу третьего дня Школы открыл тренинг «Слово и Дело Государю». Его провел Денис Анатольевич Маракулин, преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин АФ РАНХиГС. Тренинг был посвящен недавно принятому Федеральному закону «О полиции».

В завершение официальной части Школы управления все отправились на экскурсию по канатной дороге и смогли полюбоваться на горы Алтая и долину Катунь. Таким образом, юбилейная Школа стала отличной возможностью провести три незабываемых дня максимально полезно, приятно и интересно.



# Стратегия развития России-2020: Новая модель роста – новая социальная политика\*

*«Стратегия» – это набор разумных развилков, набор разумных вариантов решений правительства в зависимости от тех или иных обстоятельств...»*

*Владимир Александрович Мау – д.э.н., профессор, ректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (из интервью РИА –новостям <http://strategy2020.rian.ru/news/20120120/366250470.html>)*

## **Преобразование российской экономики**

« ... Центральная задача — переход к новой модели устойчивого, сбалансированного роста... Конкурентоспособность российской экономики и потенциал экономического роста будут определяться набором базовых позитивных и негативных факторов. Позитивные: размер рынка, относительно высокое качество человеческого капитала, наличие сырьевых ресурсов (формирующих финансовые резервы). Негативные: неблагоприятный демографический тренд, относительно высокие издержки на труд, слабые институты, негативное влияние доходов от экспорта ресурсов на макроэкономические условия и институциональную среду («голландская болезнь»)».

« ... Необходимо ограничение приобретения новых активов крупными компаниями с госучастием, углубление приватизации крупнейших компаний с госучастием, выделение из них непрофильных бизнесов, ограничение создания новых и множественное (с точки зрения выбора возможных ОПФ) преобразование существующих унитарных предприятий...»

« ... В целях повышения самостоятельности инновационно активных регионов в распределении федеральных средств следует перейти к блочным субсидиям на развитие инноваций в регионе...»

« ... Проблемы повышения эффективности государственного заказа могут решаться при помощи трех различных стратегий: создание федеральной контрактной системы, реализация программы повышения эффективности бюджетных расходов, совершенствование существующего законодательства о госзакупках...»

## **Изменение системы образования**

« ...Отказ от устаревшего механизма государственного задания в бакалавриате/специалитете; вузы финансируются по принципу «деньги следуют за студентом» в пределах лицензионных ограничений, при этом право на бюджетное финансирование получают студенты, сдавшие ЕГЭ по профильному предмету на «хорошо» и «отлично» (больше 50 и больше 70 из 100)...».

«... Формирование независимого от системы образования института профессиональных экзаменов на основе государственно-общественных объединений...».

«... Введение независимой промежуточной и итоговой государственной аттестации студентов («ЕГЭ для бакалавров») ...».

«... Повышение нормативного финансирования в расчете на одного студента до уровня, обеспечивающего конкурентоспособный уровень заработной платы преподавателей (до 160 % от средней заработной платы по региону в 2015 г., до 220 % в 2020 г.) в сочетании с регулированием кадровой политики вузов с целью повышения качества профессорско-преподавательского состава...»

## **Трансформация государственного управления**

«... Постоянно воспроизводящиеся, по сути своей популистские требования сокращения управленческого аппарата и его удешевления, наряду с потерей содержательного компонента деятельности, приводят к оттоку наиболее квалифицированных и творческих кадров из системы власти, снижению качества управленческой деятельности, усилению коррупции...»

« ... Необходимо перейти к формированию эффективного контракта с государственным служащим с учетом состояния рынка труда, оценке результатов индивидуальной деятельности и стимулированию по результатам...»

« ... Необходимо обеспечение соответствия полномочий (функций) и кадрового потенциала органов исполнительной власти, совершенствование реестра должностей государственной службы (на основе профессионально-функционального подхода), повышение действенности механизмов отбора на государственную службу и карьерного роста по заслугам...»

« ... Необходимо выровнять условия доступа НКО к рынку оказания социальных услуг. Это потребует развития нормативной базы, регулирующей заказ таких услуг (работ) государственными и муниципальными организациями у НКО. Также предлагается развитие механизма целевых потребительских субсидий на приобретение социальных услуг с диверсификацией их провайдеров...»

## **Развитие реального федерализма и местного самоуправления**

« ... Необходимо передача региональным органам власти делегированных с федерального уровня полномочий в качестве собственных. Целесообразно дерегулирование исполнения собственных полномочий региональными и муниципальными властями, резкое сокращение отчетности субъектов Федерации и муниципальных образований перед федеральным центром. Должно быть ужесточено регулирование межбюджетных трансфертов, формализована процедура выделения бюджетных кредитов, изменена формула бюджетного выравнивания с целью уменьшения числа дотационных регионов и усиления подтягивания беднейших к среднему уровню...»

«... Усиление демократии на уровне местного самоуправления: исключение из федерального законодательства всех положений, предусматривающих вмешательство федерального либо регионального уровня власти в определение системы местных выборов и системы управления муниципальным образованием (требование пропорциональной избирательной системы, участие региональных властей в конкурсной комиссии по найму главы администрации муниципального образования, удаление глав в отставку по инициативе губернатора и т. п.)...»

\*Выдержки из итогового доклада о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года // URL: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf>.



**АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК** № 8  
**ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ** 2012

