

АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

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

№ 9
2012



У НОТАРИУСОВ БУДЕТ НОВЫЙ ЗАКОН

Наталья Петровна Дрожжина
Президент Алтайской краевой нотариальной палаты



УПРАВЛЕНИЕ

Ипполитова Е.А.

Трансформация семейных перспектив молодежи Алтайского края в период социально-экономических преобразований в России



ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Кулик М.А.

Управленческая функция суда в делах о несостоятельности



ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Полежаева Е.А.

Оценка эффективности управления средствами пенсионных накоплений частными управляющими компаниями

ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» НА 2012 – 2020 ГОДЫ

*Одобрена
распоряжением Правительства Российской Федерации
от 10 сентября 2012 г. N 1654-р*

«Россия ставит перед собой амбициозные цели долгосрочного развития – обеспечение высокого уровня благосостояния населения, укрепление геополитической роли страны, построение экономики, ориентированной на инновационную, социальную модель развития.

Одной из ключевых задач, определяющих конкурентоспособность нашей страны, является формирование новой генерации управленческих кадров в государственном, общественном и частном секторах».

«Миссией Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (далее – Академия) является подготовка глобально конкурентоспособных и адаптивных управленческих кадров для государственного, общественного и частного секторов с целью решения задачи инновационного развития общества; осуществление фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок в социально-экономической и гуманитарной сферах; научное и экспертно-аналитическое сопровождение органов государственной власти Российской Федерации».

«Приоритетами в деятельности Академии являются:

- обеспечение единой системы подготовки кадров;
- лидерство в методологии обучения и территориальном охвате в подготовке государственных и муниципальных служащих;
- международно признанные программы бизнес-образования;
- развитие активных методов обучения;
- обеспечение междисциплинарного и индивидуального характера программ обучения;
- аналитическое сопровождение деятельности органов государственной власти».

«Основными принципами деятельности Академии являются:

- непрерывность образования. Современное образование сопровождает руководителя и специалиста на всем протяжении его профессиональной деятельности, то есть является непрерывным;

➤ индивидуализация образования. Студентам и слушателям предоставляется возможность формировать свою образовательную траекторию из набора предоставляемых модулей с целью реализации индивидуальных программ обучения и развития;

➤ интернационализация образовательных программ. Профессиональная деятельность руководителя и специалиста предполагает использование современных подходов к профессиональной деятельности, в том числе передового международного опыта. Это обуславливает необходимость учета при разработке образовательных модулей и программ опыта ведущих зарубежных образовательных организаций, приглашения иностранных преподавателей, увеличения доли иностранных студентов, обучающихся по образовательным программам высшего профессионального образования, в общем контингенте таких студентов, прохождения студентами и слушателями зарубежных стажировок, а также развития студенческих и преподавательских академических обменов;

➤ новые образовательные технологии. Практика работы ведущих российских и зарубежных образовательных организаций убедительно демонстрирует эффективность активных методов обучения в сравнении с пассивностью классической лекционно-семинарской модели преподавания. В связи с этим основой модулей и программ обучения руководителей и специалистов становятся активные методы обучения («ситуационные кейсы», тренажеры, компьютерные симуляторы, деловые игры) и проектный подход в обучении (проекты, ориентированные на достижение слушателями практически значимых результатов в ходе и по окончании образовательной программы);

➤ компетентностный подход. Образовательные программы ориентируются не на стандартный набор лекций и количество часов занятий, а на овладение слушателями определенными практическими компетенциями. Программы должны четко фиксировать, какой набор новых квалификаций и компетенций получают слушатели по завершении программы обучения;

➤ выделение центров превосходства, предоставляющих конкурентоспособные образовательные услуги, и создание на их базе методического и организационного ядра современной системы непрерывного образования управленческих кадров».

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 управления –

филиала РАНХиГС при Президенте РФ

Редакционная коллегия:

ПАНАРИН И.А.

ВОРОНОВА Л.Э.

ДОЛЖИКОВ А.В.

КУЗНЕЦОВА Т.Е.

КАЙГОРОВОДА Т.В.

КУЗИКОВ А.С.

ЛОМОВА Н.Г.

ЛЫСЕНКО Л.М.

МОЛОТОВ А.В.

МОСИНА И.Г.

ШИШКИНА Е.П.

ШЛЕГЕЛЬ С.В.

Учредитель:

Алтайский филиал ФГБОУ ВПО

«Российская академия народного хозяйства

и государственной службы при Президенте

Российской Федерации»

Адрес редакции:

656008, Алтайский край,

г. Барнаул, ул. Партизанская, 187

Электронная версия:

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

E-mail: info@asara.ru

Верстка: И.В. Шаповалов

Дизайн: С.Н. Кисленко

Обложка: Е.В. Агафонова

Подписано в печать 19.12.2012 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

РАЗГОВОР С ВЛАСТЬЮ

Дрожжина Н.П. У нотариусов будет новый закон 2

УПРАВЛЕНИЕ

Перфильев А.А., Филимонов М.В. Организация размещения

государственных заказов в сфере здравоохранения Алтайского края 4

Сурманидзе И.Н. Должностные лица государственной службы: проблемы

понятийного аппарата, особенности правового положения

и административной ответственности 7

Трифонов Ю.Н. Принципы государственной службы: понятие, становление

и развитие 12

Максимова С.Г., Авдеева Г.С. Демографическая безопасность региональных

социумов: проблемы старения 16

Михеева И.В., Середина Т.С. Соотношение безопасности и риска в стратегиях сексу-

ального поведения как фактор угрозы репродуктивному здоровью населения совре-

менной России 19

Ипполитова Е.А., Гурова О.С. Трансформация семейных перспектив молодежи Ал-

тайского края в период социально-экономических преобразований в России 24

Сергиенко А.М., Иванова О.А. Типология сельских районов Алтайского края по уров-

ню и динамике социального развития в 2000-х гг. 29

Кулагина И.П. Основные направления и тенденции развития социальной стандартиза-

ции 34

Лукина Е.А., Самсонова Т.Н. Роль молодежных общественных организаций Алтайско-

го края в реализации молодежной политики 38

Владимирский К.С., Ломова Н.Г. О некоторых проблемах развития пчеловодства в Ал-

тайском крае 42

Сурай Н.М. Маркетинговые исследования сыродельной отрасли

Алтайского края 46

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Должиков А.В. Влияние конституционных прав на отношения в сфере труда и

банкротства 48

Кулик М.А. Управленческая функция суда в делах о несостоятельности 53

Игнатовская И.И. Досудебное урегулирование налоговых споров: зарубежный и рос-

сийский опыт 58

Васильев А.А. Теория общественного права в русском консерватизме 62

Зеленин Ю.А. Интерпретация «норманнской теории» о происхождении российской

государственности в политико-правовых взглядах А.И. Герцена и М.А. Бакунина 65

Сапронова Н.А. Социально-типологическая характеристика личности несовершенно-

летнего преступника 68

Рыбакова С.А. Экономико-правовой аспект сноса многоквартирных домов 72

Шубин Ю.П. Принципы разрешения соседских споров 77

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Жидких А.А. Основные подходы к выбору индикаторов социально-экономического

развития 79

Гордеев К.В. Предоставление бюджетных инвестиций бюджетным и автономным учре-

ждениям: региональный опыт 81

Тихомирова Ю.А. К проблеме повышения эффективности реализации социальной

функции системы налогообложения 84

Полежаева Е.А. Оценка эффективности управления средствами пенсионных накопле-

ний частными управляющими компаниями 88

Казимова Е.Ф., Кузнецова Т.Е. Проблемы и пути повышения финансовой самостоя-

тельности муниципальных образований Алтайского края 91

Лепешкина С.В. Использование стратификационной теории в регулировании государ-

ственной поддержки в аграрном секторе 94

Глотова Н.И. Повышение качества предоставления государственных и муниципаль-

ных услуг 96

Балашова С.П. Муниципальный консалтинг как инструмент повышения эффективно-

сти стратегического планирования 98

ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Коньшиева Е.Г. Конфликт интересов на государственной и муниципальной

службе 101

Колядо Е.В., Лазарев В.С., Перфильев А.А. Организация подготовки объектов

к лицензированию медицинской деятельности в 2011 году 104

В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ

Мельникова Н.С., Чернышов Л.Н. О роли профессиональных стандартов в вопросе

повышения качества подготовки государственных гражданских служащих 107

Кутцова Ю.Е. Налоговая система РФ (опыт, проблемы, перспективы) 111

Книжное обозрение 113



У НОТАРИУСОВ БУДЕТ НОВЫЙ ЗАКОН

*Наталья Петровна Дрожжина,
Президент Алтайской краевой нотариальной палаты*

Основы законодательства, по которым действует сейчас нотариат, были приняты в 1993 г. на фоне системных изменений государственной и общественной жизни. На тот момент оценить значение института нотариата для развития юридического сообщества было достаточно сложно. В связи с этим закон содержал только наиболее общие и принципиальные положения для его становления. На сегодняшний день многие положения законодательства о нотариате нуждаются в серьезном пересмотре. Ожидается, что к концу 2012 года будет принят новый Федеральный закон «О нотариате и нотариальной деятельности в РФ».

- Наталья Петровна, вы занимаете должность Президента Нотариальной палаты Алтайского края уже больше полутора лет. Что изменилось за этот период в нотариальном сообществе?

- На момент моего назначения на должность в нотариальном сообществе края действительно был ряд проблем, вызывавших особое беспокойство. К примеру, нотариусов волновал вопрос о повышении установленных государством тарифов, которые не менялись с 2005 года. Причем ситуация осложнялась тем, что в Алтайском крае тарифы были ниже, чем в других сибирских регионах, кроме Республики Алтай. Разумеется, в рамках закона нотариусам приходилось компенсировать свои затраты услугами правового и технического характера. И долгое время существовало непонимание между нотариусами и клиентами, которые искренне недоумевали, за что мы берем «такие» деньги. Войдя в должность, я сумела объединить сообщество и инициировать изменение ситуации в крае. В результате мы пришли к некоему общему знаменателю, и сейчас в сообществе нотариусов есть спокойствие, уверенность в своих позициях.

- Под изменением ситуации вы подразумеваете, в том числе, и отклонение инициативы Алтайского краевого Законодательного Собрания об увеличении количества нотариусов в крае?

- Да, действительно, это одна из мер, переломивших ситуацию. Я считаю это еще одним своим достижением на посту Президента. Доказать депутатам АКЗС

отсутствие необходимости в увеличении числа нотариусов было достаточно сложно. В итоге же наши аргументы были приняты и предложение отклонено.

Обоснование нашего протеста против изменения числа нотариусов было вполне объективным. Ведь нотариус – профессия самофинансируемая и должна достойно оплачиваться. Он должен платить налоги, развиваться как профессионал, а для этого – посещать курсы и семинары. Нотариусу необходимо содержать свой аппарат, приобретать необходимую технику и программное обеспечение. Бедный нотариус – угроза для государства, так как качество услуг напрямую зависит от уровня финансовой обеспеченности нотариуса. Сейчас востребованность ряда услуг нотариуса снизилась в связи с расширением круга лиц, предоставляющих юридические услуги. Соответственно увеличение числа нотариусов приведет к снижению доходности этой профессии.

В Алтайском крае в настоящее время есть четкое соответствие нормативам, по которым определяется количество нотариусов: это соотношение количества нотариусов к числу проживающих в округе. Так, в Алтайском крае 139 нотариусов, в Барнауле – 38. И сейчас, в отличие от ситуации 1990-х годов, к нотариусам нет очередей: закончилась приватизация и ряд других процессов, которые протекали в стране и требовали обязательного участия нотариуса. К тому же современные технологии существенно ускорили совершение нотариальных действий, техническую работу нотариата. Так что пока необходимости в расширении чис-

ла нотариусов в крае нет. Предполагается, что она появится с принятием нового закона к концу текущего года.

- Что именно в новом законе способствует численному росту нотариусов?

- Предполагается, что существенно расширится компетенция нотариуса, нам передадут дополнительные функции. В частности, речь идет о том, что именно у нотариата вновь появятся функции по удостоверению сделок с недвижимостью. Еще месяц назад я бы сказала, что это весьма призрачная перспектива, но сейчас я могу уверенно говорить, что такая правовая норма появится. Нельзя сказать, что мы жаждем этого, нам несколько тревожно встречать такие изменения. Но ситуация диктует необходимость такого решения. Дело в том, что на Росреестр, который сейчас занимается этими вопросами, не возложена функция проверки дееспособности лица, участвующего в сделке, не проверяется и факт самостоятельности волеизъявления субъекта, отсутствие в его отношении угроз. Просто продавец и покупатель приносят документы, - и все. После этого оказывается, что, по статистике, каждая пятая сделка, заключенная в простой письменной форме, без участия нотариуса, потом оспаривается в суде. А когда удостоверением сделок будет заниматься нотариус, ситуация изменится в корне, я уверена. Мы ведь очень щепетильные, где-то даже вредные при приеме документов. Это, конечно, будет колоссальная ответственность, но мы ее не боимся.

Думаю, при новом положении вещей из алгоритма подготовки сделки исчез-



нет существенная часть нечистоплотных риэлторов, и даже если они там не задействованы, ситуация будет эффективнее для самих граждан. Ведь мы ведем активную разъяснительную работу. Скажем, нотариус всегда говорит, что сумма сделки является существенным условием. На практике же, чтобы заплатить меньше налогов, указывают меньшую сумму сделки. И в результате в случае расторжения договора сторона получит именно ту сумму, которая указана, а не реальную стоимость недвижимости.

- Каково мнение общества в отношении готовящихся нововведений?

- Очень возражает бизнес, и он уже отвоевал себе «свободу»: в новом законе речь идет только о передаче нам функций по сделкам между гражданами. Риэлтерское сообщество, конечно, возражает. Но государство хочет навести порядок в этой сфере, здесь необходимо жесткое регулирование, прежде всего для защиты интересов граждан. И я думаю, что нотариат в этом вопросе поможет государству. В конце концов, во всем цивилизованном мире сделки с недвижимостью удостоверяются нотариусами.

- Наверняка сейчас идет активная подготовка к увеличению института нотариусов. Насколько будет увеличено число нотариусов в Алтайском крае и насколько оперативно это произойдет?

- Да, подготовка, конечно, идет. Сейчас мы запросили в Росреестре данные по количеству сделок с недвижимостью, это даст нам определенную точку отсчета. И, скорее всего, Минюст пересмотрит нормы по количеству нотариусов. Пока рано говорить о том, сколько именно специалистов понадобится алтайскому нотариату. Есть хороший «резерв», у нас много очень активных лицензированных специалистов, среди них много опытных специалистов, которые трудятся помощниками нотариусов, так что на первом этапе у нас не будет дефицита кадров. Теоретически я могу предположить, что рост будет довольно значительный и будет происходить поэтапно, причем двумя путями. Первый – это увеличение числа собственно нотариусов, и второй – расширение аппаратов нотариусов. Тем более, что в обсуждаемом законопроекте есть положение о том, что каждый нотариус обязан будет иметь лицензированного помощника. Ведь если у нотариуса есть помощники, выполняющие техни-

ческую работу, он может оказать услуги большему числу граждан, нежели когда он ведет прием самостоятельно.

- Новый закон, возможно, будет предусматривать увеличение страхования имущественной ответственности нотариуса. О каких цифрах идет речь?

- У нас и сейчас страховка немаленькая. Каждый нотариус застрахован Нотариальной палатой на 500 тыс. руб., а если это нотариус, скажем, сельского поселения, то он застрахован еще на 1,5 млн руб., а городского – на 2 млн руб. Если нотариус намерен удостоверить сделки с ипотекой, то его страховка не может быть менее 5 млн руб. Вообще мы очень любимы страховщиками в силу своей безопасности, уж очень мы щепетильно выполняем свои обязанности. Ведь мы заинтересованы в том, чтобы к нам не было никаких претензий и исков! Пока нет точных данных о том, как изменится объем страхования. Теоретически рост может произойти и в десятки раз.

- В действующем законе нет четко урегулированного и последовательного алгоритма совершения нотариальных действий. Будет ли он отражен в новом законе?

- Основные процессы установлены, и достаточно неплохо. Но, действительно, пошаговых инструкций нет. Лишь в некоторых случаях возникают весьма спорные моменты, которые, надеюсь, исключит новый закон. В нем будет две части: общая и специальная. В последнем случае, как ожидается, будет закреплена жесткий и четкий алгоритм нотариальных действий. Надеюсь, будут разрешены важные с практической точки зрения вопросы. Например, если гражданин уклоняется от выполнения своих обязанностей и не получает письмо, считается оно переданным или нет? Считается ли нотариальное действие совершенным в этом случае? С появлением законодательно установленного порядка осуществления отдельных нотариальных действий нам будет легче.

- Как можете оценить потребность культуры в отношении нотариата? Ситуация как-то меняется с течением времени?

- Наше общество значительно меняется. Лет 10 назад люди были не настолько требовательными, но существенно добрее. Тогда никому не нужно было доказывать свою правоту, словам нотариуса верили безоговорочно. А сейчас

люди задают очень много вопросов, рассматривают нашу работу с определенным недоверием. И, должна сказать, это очень хорошо. Нотариус должен быть готовым к тому, чтобы ответить на все вопросы и представить всю «доказательную базу» для своих действий.

- Осуществляют ли нотариусы бесплатные консультации?

- Да, конечно. Мы очень тесно сотрудничаем с региональным отделением Ассоциации юристов России. Они всегда включают нас в свои мероприятия по оказанию бесплатной юридической помощи. Это происходит раз в три месяца. Кроме того, наша Палата дважды в неделю проводит бесплатные консультации. Это для нас своего рода социальная нагрузка.

- А если говорить о собственно услугах, можно выделить наиболее востребованные?

- На первом месте все, что связано с наследством. Вторая позиция в рейтинге – это различные доверенности. Далее – согласия всех типов. И еще я бы назвала такую услугу, как свидетельствование подлинности подписи.

- В сообществе нотариусов ведется много споров о статусе профессии, далеко не все специалисты ощущают себя поистине правовой фигурой, а с сожалением относят себя к бюрократам. Каково ваше мнение?

- Прежде всего надо понимать смысл профессии. Вот есть юристы, они звезды и выступают в суде в качестве защитников, или продвигают нашу науку. Нотариус же, хоть и юрист, но еще и клерк. И его основная задача – обеспечить права граждан. От того, как оформлен документ, во многом зависит возможность возникновения тех или иных споров, судебных разбирательств и прочее. А творчества мы проявить не можем. Да, мы бюрократы в своем роде, и работа наша иногда чисто бумажная. Но я считаю свою профессию статусной. Она мне нравится. Нотариуса порой не любят, но объективно это человек, без которого невозможно упорядочить многие правоотношения, и особенно ясно понимают его необходимость в сельской местности, муниципальных районах, где работает единственный нотариус. Считаю, что однозначно профессия нотариуса сегодня стала чрезвычайно нужной и значимой для общества.





Алексей Анатольевич Перфильев, директор КГКУЗ «Центр государственного заказа в сфере здравоохранения Алтайского края», кандидат медицинских наук

Максим Вячеславович Филимонов, заместитель директора КГКУЗ «Центр государственного заказа в сфере здравоохранения Алтайского края»

В статье рассмотрены принципы организации размещения государственных заказов в сфере здравоохранения Алтайского края. Приведены данные о количественном и качественном составе различных процедур закупок за 2008-2011 гг. Проанализирована полученная экономия финансовых средств в результате проведенной работы.

ОРГАНИЗАЦИЯ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗОВ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Государственные закупки играют важную роль в обеспечении нужд государства, способствуют развитию рыночной экономики.

В целях рационального использования средств краевого бюджета и порядка размещения государственного заказа Главное управление Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности выступает как главный распорядитель, консолидируя заявки подведомственных государственных заказчиков на поставку товаров, необходимых для обеспечения деятельности учреждений: медикаментов, оборудования, расходных материалов, продуктов питания, горюче-смазочных материалов, товаров производственно-технического назначения, осуществления работ по капитальному и текущему ремонту зданий и помещений.

Согласно Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» размещение заказа проводится после проведения уполномоченным органом предписанных законом

процедур размещения заказа. Сумма финансирования размещаемых государственных заказов в последние три года постоянно возрастает: 2008 г. – 2 038,3 млн руб., 2009 г. – 2 295,7 млн руб., за 2010 г. – 4 107,8 млн руб.

По оперативным данным, за 9 мес. 2011 г. проведено 25556 торгов, количество заключенных по результатам торгов контрактов – 25433 на общую сумму 7593,6 млн руб.

В соответствии с законодательством РФ начальная (максимальная) цена контрактов при размещении государственного заказа формируется в результате системного анализа цен, проведения мониторинга, что позволяет при заключении контракта устанавливать цену адекватно рыночной стоимости товаров, работ, услуг и эффективно использовать бюджетные средства.

Одним из направлений деятельности Главного управления является обеспечение населения лекарственными средствами, поставка которых осуществляется за счет таких источников финансирования, как «Региональное льготное обеспечение»; «Обеспечение необходимыми ле-

карственными средствами»; краевые целевые программы в области здравоохранения; текущее содержание учреждений здравоохранения включая средства ОМС и краевого бюджета, а также внебюджетные средства.

С 1 января 2008 г. в соответствии с Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» субъектам Российской Федерации, в том числе Главному управлению Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности, делегированы полномочия по организации обеспечения граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи. На их обеспечение было направлено: в 2008 г. – 689,23 млн руб., 2009 г. – 749,31 млн руб., 2010 г. – 660,7 млн руб., 2011 г. – 684,14 млн руб. На 2012 г. выделено 628,0 млн руб.

Закуп лекарственных препаратов проводится в соответствии с Перечнем лекарственных средств, отпуска-



каемых по рецептам врача (фельдшера) при оказании дополнительной бесплатной медицинской помощи отдельным категориям граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи, утвержденным приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 18 сентября 2006 г. № 665 «Об утверждении Перечня лекарственных препаратов, в том числе перечня лекарственных препаратов, назначаемых по решению врачебной комиссии лечебно-профилактических учреждений, обеспечение которыми осуществляется в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) при оказании государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг», исходя из потребности конкретных лечебных учреждений Алтайского края в соответствии с индивидуальными схемами лечения этих больных.

За 2008-2011 гг. проведено 147 различных процедур закупа, по результатам которых заключено 1246 государственных контрактов с 87 различными поставщиками. Общая сумма размещенных заказов за три года составила 2 388,27 млн руб. В соответствии с условиями государственных контрактов на все поставляемые в Алтайский край препараты предоставляются декларации соответствия и не менее 60% срока годности, установленного производителем. Начальная цена лотов при размещении государственного заказа формируется в результате системного анализа цен лекарственного рынка, проводимого специалистами. Экономическая выгода в результате торгов за этот период составила около 180,86 млн руб. На эти средства были закуплены дополнительные лекарственные средства.

Помимо закупа лекарственных средств, ежегодно проводятся аукционы по определению исполнителя логистических услуг для обеспечения лекарственными средствами граждан, имеющих право на государственную социальную помощь.

Во исполнение Постановления Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» Главным управлением Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности осуществляются закупки лекарственных средств для обеспечения граждан по бесплатным рецептам.

В 2011 г. для обеспечения больных по бесплатным рецептам по статье расхода краевого бюджета «Централизованные закупки медикаментов» проведены 30 процедур размещения заказа путем проведения открытых электронных аукционов, 2 открытых аукциона, 2 запроса котировок.

За период с 2008 по 2011 гг. объем бюджетных средств, выделенный на закупки медикаментов для обеспечения больных по бесплатным рецептам, вырос на 19%.

По итогам проведения открытых аукционов, запросов котировок и открытых электронных аукционов на поставку медикаментов для обеспечения по бесплатным рецептам, в 2011 г. заключено 98 государственных контрактов с 22 поставщиками.

Основными поставщиками медикаментов для бесплатного обеспечения больных являются межрегиональные фармацевтические фирмы (99,5%). На долю региональных поставщиков приходится лишь 0,5% от общей суммы закупа.

Сравнительный анализ цен на рынке медикаментов Алтайского края показывает, что при закупке медикаментов путем проведения электронных аукционов, открытых аукционов и запросов котировок цены в среднем на 13% ниже средних рыночных цен на лекарственные средства в Алтайском крае.

Основными проблемами при проведении торгов на приобретение лекарственных средств в рамках Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ,

оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» является следующее:

- отсутствует возможность указания торгового наименования лекарственного средства, что делает невозможным приобретение конкретного препарата в случае индивидуальной непереносимости больным аналогов данного лекарственного средства;
- сроки размещения заказов на проведение торгов не позволяют обеспечить рецепты в соответствии с требованиями Минздравсоцразвития РФ в 10-дневный срок в случае, если препарат не был закуплен заранее.

Еще одним профильным направлением деятельности Главного управления является оснащение учреждений медицинской техникой, а также последующее сервисное обслуживание и ремонт. Для оснащения учреждений здравоохранения края направлено 2 млрд 143,0 млн руб. Всего за два года за счет средств федерального бюджета для оснащения учреждений поставлено 1680 единиц медицинской техники. Обновится и расширится парк высокотехнологичного медицинского оборудования: только в 2001 г. закуплены два магнитно-резонансных и три компьютерных томографа, и два ангиографа. Оснащены два открывающихся сосудистых отделения регионального сосудистого центра в Рубцовске и Славгороде и дооснащены уже функционирующие. К настоящему времени поставлено более 50 единиц оборудования на сумму около 60 млн руб. К 2013 г. обновление оборудования в ЛПУ края позволит снизить уровень его износа до 30%.

Одним из проблемных вопросов при размещении заказов на поставку высокотехнологичной медицинской техники является формирование начальной (максимальной) цены контракта. Во исполнение поручений Д.А. Медведева в вопросе установления начальной (максимальной) цены при размещении заказов на поставку медицинского оборудования рекомендовано формировать функционально-технические задания.





Основной задачей органов управления здравоохранения края является повышение уровня доступности и качества медицинской помощи населению.

В рамках реализации сегмента программы «Внедрение современных информационных технологий в здравоохранение» предусмотрено создание медицинской информационной системы, обеспечивающей в первую очередь автоматизацию работы регистратур (предварительной записи на прием, в том числе через Интернет), а также системы персонализированного учета оказанной медицинской помощи. Запланировано также оснащение компьютерной техникой рабочих мест медицинских работников, регистратур, приемных покоев, объединение их в локальные сети учреждения и защищенную корпоративную сеть, единую для здравоохранения и ТФОМС. На реализацию данного сегмента из бюджета Федерального фонда уже поступило 128,7 млн руб., из них 37,5 тыс. руб. – на технические средства информации; 64,1 тыс. руб. – программно-технический комплекс для обработки конфиденциальной информации (защита персональных данных).

В настоящее время заканчивается подготовка технических заданий для проведения конкурсов на выполнение работ по основным мероприятиям (строительство корпоративной сети, приобретение серверов и активного сетевого оборудования, необходимого для строительства локальных сетей в ЛПУ, приобретение персональных компьютеров, средств, обеспечивающих защиту персональных данных).

С июня 2011 г. в поликлинических учреждениях края началось внедрение АРМ «Поликлиника» с модулем записи через Интернет. В полном объеме данная система работает в регистратурах 22 поликлинических учреждений Барнаула. По состоянию на 14.11.2011 г. возможностью записи через Интернет в Барнауле воспользовались более 5890 пациентов, что позволит снизить очередность в регистратурах, особенно в

утренние часы, автоматизировать работу ЛПУ и в перспективе перейти на ведение медицинской документации в электронном виде.

Здравоохранение является одним из приоритетов в социальной политике Администрации края, поэтому немаловажной составляющей программы является ее региональная компонента. Так, на реализацию мероприятий, направленных на развитие службы скорой медицинской помощи, из бюджета края в 2011 г. дополнительно выделено 7,2 млн руб., что позволило приобрести 12 автомобилей скорой помощи в отдаленные, труднодоступные населенные пункты.

В проекте Закона Алтайского края «О краевом бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» в разделе «Здравоохранение» в 2012 г. предусмотрены средства на финансирование мероприятий «Совершенствование оказания скорой медицинской помощи жителям Алтайского края» на 2012-2014 годы в размере 80,0 млн руб., а также ведомственной целевой программы «Медицинское обеспечение безопасности дорожного движения в Алтайском крае» на 2012-2014 годы – 17,5 млн руб. Это позволит дооснастить станции (отделения) скорой медицинской помощи края санитарным автотранспортом, средствами связи, переговорными устройствами и проч., и таким образом приблизить оказание скорой медицинской помощи жителям края, прежде всего в сельской местности.

Для обеспечения полноты и своевременности оказания медицинских услуг населению необходимо иметь эффективные и сплоченные инструменты достижения поставленных целей. В июне 2011 г. Администрацией Алтайского края совместно с Главным управлением Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности одним из первых в Сибирском федеральном округе было создано специализированное учреждение – ГККУЗ «Центр государственного заказа в сфере здравоохранения Алтайского края»

(постановление Администрации Алтайского края от 01.06.2011 г. № 287). Основным направлением деятельности центра является реализация Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», своевременность размещения заказов и реализация принципов аутсорсинга для учреждений здравоохранения Алтайского края. За короткий период на базе центра были созданы службы, охватывающие значимые на сегодняшний день направления деятельности Главного управления Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности, а именно:

- закуп медицинского оборудования, лекарственных средств, расходных материалов, выполнение работ, оказание услуг и прочих товаров для лечебных учреждений края;

- технический и строительный надзор строящихся и реконструируемых объектов в рамках программы модернизации здравоохранения края в 2011-2012 гг., Краевой адресной инвестиционной программы и Губернаторской программы «75х75».

Таким образом, Главное управление Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности совместно с Центром госзаказа успешно организует систему государственных закупок Алтайского края, которая не только своевременно и эффективно обеспечивает потребности здравоохранения края в товарах, работах, услугах, необходимых для выполнения исполнительным органом власти своих государственных функций, но и способствует развитию экономики региона.

¹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

² Собрание законодательства РФ. 2007. № 43. Ст. 5084.

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 43.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1994. № 15. Ст. 1791.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

⁶ Там же.





Илья Нодариевич Сурманидзе, начальник научного отдела, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Кировского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук

Статья посвящена анализу категории «Должностное лицо», видам должностных лиц и особенностям их правового положения на различных видах государственной службы, а также отдельным аспектам административно-правового статуса должностного лица и особенностям административной ответственности должностных лиц.

ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПРОБЛЕМЫ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА, ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Правовой феномен должностного лица является достаточно дискутируемой правовой проблемой. Еще более сложной данная проблема представляется применительно к государственной службе.

Четкое определение категории должностного лица на государственной службе необходимо как для определения правовых оснований привлечения государственных служащих к административной и иным видам юридической ответственности, так и для обеспечения режима законности на государственной службе.

Начало правовых разработок рассматриваемой правовой категории положили праведы и полицейисты Российской империи. Так, по утверждению А.Д. Градовского, «должностное лицо, осуществляя государственный интерес и действуя на основании закона, является не пассивным исполнителем чьего-либо личного поручения. Определенная отрасль государственного управления вверяется ему для самостоятельного осуществления указанных задач. Государство требует от него самостоятельных служебных актов, совершаемых им в пределах закона и под свою ответственность».

В советский период развития науки административного права и в настоящее

время также предпринимались попытки определения категории «Должностное лицо». Приведем лишь некоторые из определений, сформулированных административистами данной эпохи. Так, Ц.А. Ямпольская в своей работе, посвященной должностным лицам, отмечает, что «должностными лицами являются государственные служащие, которые при осуществлении служебной компетенции имеют право на совершение юридически значимых действий». Н.С. Лазарева указывает, что должностными лицами являются те служащие, кто совершает материально-технические операции либо названные операции и юридические действия исполнительно-распорядительного, властного характера. П.И. Кононов характеризует должностное лицо как «лицо, работающее по выборам, назначению или на контрактной основе в любой государственной или негосударственной организации, которое выполняет функции управления людьми, имуществом и финансовыми ресурсами как внутри, так и вне этой организации, совершает юридически значимые действия от имени и в интересах этой организации и под свою личную ответственность». По замечанию Д.Н. Бахарха, «должностным называется лицо, которое имеет право совершать юридические действия, т.е.

может порождать, изменять, прекращать правоотношения». А.В. Петришин рассматривает должностное лицо как «гражданина, выполняющего служебную функцию по государственному управлению на профессиональных началах, наделенного хотя бы минимумом государственных властных полномочий и способностью приводить в действие аппарат государственного принуждения, обладающего специальным правовым статусом и официальными атрибутами должности». А.Т. Усольцев понимает под должностным лицом «работника, состоящего на службе в органе управления, выполняющего по занимаемой должности организационно-распорядительные функции по реализации компетенции этого органа, наделенного юридически властными полномочиями по управлению людьми и несущего повышенную социальную ответственность за выполнение возложенных на него обязанностей». Ю.Н. Старилов рассматривает должностное лицо как представителя государства (государственного органа) или представителя муниципального образования (органа местного самоуправления), осуществляющего организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции и реализующего от имени государства или муниципально-





го образования властные полномочия, связанные с осуществлением контроля и надзора, применением мер принуждения, изданием административных актов в отношении не подчиненных им субъектов.

Исследованию категории должностного лица посвящен также и ряд иных исследований.

Уголовный кодекс Российской Федерации указывает, что должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Кроме того, Уголовный кодекс Российской Федерации вводит понятия иностранного должностного лица и должностного лица публичной международной организации (ст. 290).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 2.4 примечания) понимает под должностным лицом лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т. е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Также согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях к должностным лицам в части привлечения к административной ответственности приравниваются:

1) руководители и другие работники иных организаций (при совершении административных правонарушений

в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций);

2) члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий (ревизоры), ликвидационных комиссий юридических лиц и руководители организаций, осуществляющих полномочия единоличных исполнительных органов других организаций, которые несут административную ответственность как должностные лица (при совершении административных правонарушений, предусмотренных ст. 13.25, 14.24, 15.17–15.22, 15.23.1, 15.24.1, 15.29–15.31, ч. 9 ст. 19.5, ст. 19.7.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях);

3) лица, осуществляющие функции члена конкурсной, аукционной, котировочной или единой комиссии, созданной государственным или муниципальным заказчиком, бюджетным учреждением, уполномоченным органом (при совершении административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.29–7.32 Кодекса РФ об административных правонарушениях);

4) лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» должностное лицо – это лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

Следует отметить, что определение должностного лица содержится и в некоторых иных правовых актах, в частности, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором под должностным лицом местного самоуправления понимается выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное

исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. Разъяснение, что понимать под организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями, дал в своем Постановлении Пленум Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе»: «Организационно-распорядительные функции включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий. К административно-хозяйственным функциям могут быть, в частности, отнесены полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т.п.».

Указанное постановление содержит также и перечень представителей власти, к которым относятся:

1) лица, осуществляющие законодательную, исполнительную или судебную власть;

2) работники государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности (например, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, депутаты законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, судьи федеральных судов



и мировые судьи, наделенные соответствующими полномочиями работники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов МВД Российской Федерации и ФСБ Российской Федерации, состоящие на государственной службе аудиторы, государственные инспекторы и контролеры, военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка, обеспечению безопасности и иных функций, при выполнении которых военнослужащие наделяются распорядительными полномочиями).

К сожалению, рассмотренное постановление не содержит сколь-нибудь полного и исчерпывающего списка лиц, которые соответствуют признакам должностного лица, в том числе и применительно к государственной службе. Законодательство о государственной службе (в частности, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»; Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»; Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»; Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»; Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и другие правовые акты не содержат четкого определения должностного лица соответствующего вида государственной службы. Однако очевидно, что далеко не все государственные служащие, замещающие те или иные должности государственной службы, могут являться должностными лицами. Об этом, в частности, говорит ст. 288 Уголовного кодекса РФ «Присвоение полномочий должностного лица», указывающая на противоправность присвоения государственным служащим или служащим органа местного самоуправления, не являющимся долж-

ностным лицом, полномочий должностного лица и совершение им в связи с этим действий, которые повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций.

Существенными признаками, позволяющими выделить из всего состава государственных служащих должностных лиц, является следующее:

1) указанные государственные служащие наделены властными полномочиями по отношению к иным государственным служащим по организации деятельности аппарата государственного органа (например, полномочиями по решению вопросов должностного продвижения, присвоения классов чин, специальных и воинских званий, применения мер поощрения и дисциплинарного наказания и т.д.). Отмеченный признак подпадает также под категорию организационно-распорядительных функций;

2) они наделены властными полномочиями в отношении физических и юридических лиц, не находящихся в служебной зависимости от них (например, полномочиями по подписанию индивидуальных или нормативных правовых актов, по применению мер административного принуждения и т.д.), т.е. выполняют функцию представителя власти;

3) они могут управлять и распоряжаться денежными и иными активами государственного органа, принимать соответствующие юридически значимые решения в отношении государственного имущества, а также совершать иные юридически значимые действия в отношении указанных объектов, т.е. выполняют административно-хозяйственные функции.

Анализ состава категорий должностей государственной гражданской службы не позволяет отнести к должностным лицам «обеспечивающих специалистов», «специалистов», «помощников (советников)» в связи с отсутствием в полномочиях данных должностей признаков должностного лица. Служащие, замещающие соответствующие вышеперечисленные должности либо обеспечивают выполнение государственными органами установленных задач и функций, либо оказывают содействие руководителям соответствующих

государственных органов или лицам, замещающим государственные должности. Замещение должностей данных категорий не предполагает реализацию властных полномочий как внутри государственного органа, так и во вне его.

Указанные признаки, согласно законодательно установленному делению должностей государственной гражданской службы, присутствуют только у категории должностей «Руководители». К данной категории относятся должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений. Однако и в данной категории не всех лиц, замещающих должности, входящие в ее состав, следует рассматривать как должностных лиц. К должностным лицам среди вышеперечисленного можно отнести лиц, замещающих должности руководителей государственных органов, их территориальных подразделений или представительств. Лица, замещающие должности заместителей руководителей государственных органов, заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, заместителей руководителей представительств государственных органов, можно рассматривать как должностные лица только на время исполнения ими полномочий должностей руководителей соответствующих органов. В указанный период они в полной мере реализуют полномочия соответствующих должностей, замещение которых позволяет отнести их к должностным лицам.

Руководители структурных подразделений государственных органов не могут рассматриваться как должностные лица в большинстве случаев, однако если указанные лица возглавляют структурные подразделения, наделенные статусом юридического лица, и обладают полномочиями самостоятельно принимать те или иные юридически властные





решения и подписывать соответствующие административные акты, их также можно отнести к должностным лицам.

В отношении государственной правоохранительной службы ситуация отнесения государственных служащих данного вида служебной деятельности к должностным лицам несколько проще, чем на государственной гражданской службе, так как значительное число государственных служащих указанного вида государственной службы наделено внешневластными полномочиями, в том числе полномочиями по применению в отношении физических и юридических лиц мер административного принуждения. Так, к должностным лицам государственной правоохранительной службы можно, в частности, отнести:

1) сотрудников полиции (на основании имеющихся у них полномочий по применению мер государственного принуждения, а также реализации иных внешневластных полномочий по отношению к физическим и юридическим лицам в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»;

2) сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (на основании имеющихся у них полномочий по применению мер административного принуждения, а также на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в соответствии с Указом Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613 «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»;

3) сотрудников федеральной службы судебных приставов (указанные государственные служащие в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» также могут реализовывать некоторые виды административного принуждения, в частности, осуществлять привод лиц, уклоняющихся от явки по вызову суда (судьи) или дознавателя службы судебных приставов; предупреждать и пресекать преступления и правонарушения, а в случае необходимости

передавать правонарушителей в органы внутренних дел; осуществлять личный досмотр лиц, находящихся в зданиях, помещениях судов, зданиях и помещениях Федеральной службы судебных приставов, а также досмотр находящихся при них вещей и т.д.).

На военной службе должностных лиц мы можем подразделить:

1) на должностных лиц, имеющих дисциплинарную власть над иными военнослужащими (либо на основании должностного положения, либо на основании воинского звания);

2) на должностных лиц, имеющих внешневластные полномочия или выполняющих административно-хозяйственные функции (данные должностные лица в ряде случаев прямо указываются в нормативных правовых актах, регулирующих порядок прохождения и иные вопросы военной службы, в частности, в Уставе Внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации).

К первой группе должностных лиц можно отнести значительное число военнослужащих. Так, согласно Уставу Внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденному Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495, по своему служебному положению и воинскому званию одни военнослужащие по отношению к другим могут быть начальниками или подчиненными. Начальник имеет право отдавать подчиненному приказы и требовать их исполнения. Подчиненный обязан беспрекословно выполнять приказы начальника.

По своему воинскому званию начальниками являются проходящие военную службу:

1) маршалы Российской Федерации, генералы армии, адмиралы флота – для старших и младших офицеров, прапорщиков, мичманов, сержантов, старшин, солдат и матросов;

2) генералы, адмиралы, полковники и капитаны 1 ранга – для младших офицеров, прапорщиков, мичманов, сержантов, старшин, солдат и матросов;

3) старшие офицеры в воинских званиях подполковника, капитана 2 ранга,

майора, капитана 3 ранга – для прапорщиков, мичманов, сержантов, старшин, солдат и матросов;

4) младшие офицеры – для сержантов, старшин, солдат и матросов;

5) прапорщики и мичманы – для сержантов, старшин, солдат и матросов одной с ними воинской части;

6) сержанты и старшины – для солдат и матросов одной с ними воинской части.

Старшие по воинскому званию в случае нарушения младшими воинской дисциплины (правил поведения, ношения военной формы одежды, выполнения воинского приветствия и др.) должны требовать от них устранения этого нарушения. Младшие по воинскому званию обязаны беспрекословно выполнять эти требования старших.

Таким образом, дисциплинарная власть на военной службе имеется не только у военнослужащих, являющихся начальниками, но также у военнослужащих, имеющих более высокое воинское звание.

Учитывая особую роль приказа командира (начальника) на военной службе, неисполнение которого (приказа), отданного в установленном порядке, является преступлением против военной службы, следует заключить, что право на него в отношении более низших по должности или званию военнослужащих, несомненно, дает нам право рассматривать военнослужащих, наделенных статусом командира (начальника), как должностных лиц.

В составе второй группы должностных лиц на военной службе (согласно Уставу Внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации) можно выделить, в частности, командира полка (корабля 1 ранга); начальника штаба; начальника артиллерии полка; начальника службы полка; начальника разведки полка; командира батальона и других должностных лиц.

Административно-правовой статус должностных лиц на государственной службе любого вида одинаков и включает в себя следующие основные элементы:

1) права должностного лица;



2) обязанности должностного лица;
3) полномочия должностного лица;
4) требования к профессионально-личностным качествам должностного лица (в том числе к возрасту, наличию дееспособности, здоровью, образованию, стажу служебной деятельности и т.д.);

5) ограничения и запреты, связанные со статусом должностного лица на государственной службе;

6) ответственность должностного лица (в том числе дисциплинарная, административная, уголовная и т.д.).

Статус должностного лица на государственной службе предполагает значительно больший объем, в том числе и властных полномочий, соответственно и тяжесть юридической ответственности в отношении данных лиц существенно выше, чем у иных субъектов административных правоотношений, в том числе и у государственных служащих, не наделенных статусом должностного лица.

На особенностях административной ответственности должностных лиц мы остановимся подробнее. Согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Особенности административной ответственности должностных лиц состоят в следующем:

1) применение более суровых мер ответственности по сравнению с иными государственными служащими, которые не являются должностными лицами (в частности, повышенный размер административного штрафа; дисквалификация и т.д.);

2) административная ответственность для должностных лиц наступает в связи либо с неисполнением, либо с ненадлежащим исполнением служебных обязанностей, что предполагает установление ответственности для указанных лиц не только на общих основаниях, но также и на основаниях, вытекающих из служебных обязанностей.

¹ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. СПб., 1903. С. 7.

² Ямпольская Ц.А. О должностном лице в советском государственном аппарате // Вопросы административного права. М., 1949. С. 141.

³ Лазарева Н.С. Дисциплинарная и административная ответственность советских должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1948. С. 65–66.

⁴ Кононов П.И. Административная ответственность должностных лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 16.

⁵ Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 95.

⁶ Петришин А.В. Статус должностного лица: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1988. С. 11.

⁷ Усольцев А.Т. Должностное лицо в советском государственном управлении // Правоведение. 1987. № 2. С. 17.

⁸ Стариллов Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 2. М., 2002. С. 103–104.

⁹ См., например: Бабаева О.Н. О понятии должностного лица в правовой науке и законодательстве России // Юридические записки. Воронеж, 2000. С. 101; Волженкин Б.В. К вопросу о понятии должностного лица как субъекта должностных преступлений // Советское государство и право. 1991. № 11. С. 23; Жижиленко А.А. Должностные (служебные) преступления. М., 1924. С. 5–6; Засов К.П. Понятие должностного лица в законодательстве и юридической практике // Современное право. 2003. № 8. С. 33; Изосимов С.В. К вопросу о разграничении понятия должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной (некоммерческой) организации // Юрист. 1999. № 7. С. 22–23; Петров Ю.А. К понятию должностного лица // Правоведение. 1974. № 6. С. 31; Петухов Г.Е., Васильев А.С. Понятие должностного лица в советском законодательстве и правовой науке // Правоведение. 1980. № 3. С. 40; Харраджиев Р.Ф. Ответственность должностных лиц в механизме реализации административной реформы: проблемы теории и практики: дис. канд. юрид. наук. М., 2007; Чаннов С.Е. Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹¹ Под иностранным должностным лицом в Уголовном кодексе РФ понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия.

¹² Под должностным лицом публичной международной организации в Уголовном кодексе РФ понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени.

¹³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 18.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 5.

¹⁷ Ведомости Съезда Народных Депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8.

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 6. Ст. 711.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

²¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

²² Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

²³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

²⁴ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

²⁵ Собрание законодательства РФ. 2003. № 23. Ст. 2197.

²⁶ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

²⁷ Собрание законодательства РФ. 2007. № 47. Ч. 1. Ст. 5749.

управления: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹¹ Под иностранным должностным лицом в Уголовном кодексе РФ понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия.

¹² Под должностным лицом публичной международной организации в Уголовном кодексе РФ понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени.

¹³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 18.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4. С. 5.

¹⁷ Ведомости Съезда Народных Депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8.

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 6. Ст. 711.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

²¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

²² Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

²³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

²⁴ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

²⁵ Собрание законодательства РФ. 2003. № 23. Ст. 2197.

²⁶ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

²⁷ Собрание законодательства РФ. 2007. № 47. Ч. 1. Ст. 5749.





Юрий Николаевич Трифонов, доцент кафедры государственного и муниципального управления Второго Тамбовского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат философских наук

В статье рассматриваются сущность и значение принципов государственной службы, основные этапы их становления и развития. Осуществлен анализ принципов государственной службы, закрепленных в законодательстве, показана их институциональная недостаточность. Обоснована необходимость дополнения легального перечня принципов государственной службы принципом патриотизма. Данное предложение вполне соответствует идее развития и совершенствования принципов государственной службы. Его реализация будет способствовать тому, что приоритетом в профессиональной деятельности государственных служащих станут интересы населения конкретного села, города, региона, а следовательно, страны в целом.

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПОНЯТИЕ, СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

В создании института государственной службы, соответствующего современным требованиям, в системе исходных начал организации и прохождения самой государственной службы особое значение имеют ее принципы (их теоретическое обоснование, законодательное закрепление и совершенствование). Поэтому наряду с выбором и обоснованием концепции государственной службы должны быть надлежащим образом проработаны и принципы государственной службы.

Как известно, принципы есть основные руководящие положения, идеи, которые пронизывают всю государственно-служебную деятельность и выполняют в ней направляющую и руководящую роль. Таким образом, государственная служба организуется и функционирует на определенных принципах, которые закреплены в законодательстве.¹

В содержании принципов государственной службы получают наиболее четкое воплощение природа и сущность государственной службы как фундаментальной категории публичного управления.² В связи с этим определенный интерес вызывает краткий историко-правовой анализ вопроса, касающегося становления и развития принципов государственной службы.

Н.А. Максимова отмечает, что принципы государственной службы, как показывает история ее развития, не появились внезапно, а явились итогом длительного становления идейно-политических и правовых основ. Так, в нормативно-правовых актах XVIII-XIX вв., посвященных

формированию и функционированию государственной службы, определялись важнейшие принципы ее организации, в числе которых, например, полное соответствие действий чиновников российским законам, обязательность решений вышестоящих учреждений и должностей, подконтрольность государственных служащих руководящим властным институтам, ответственность персонала государственных структур за порученный участок управления и иерархичность системы государственной службы.³

Помимо названных, в числе базовых принципов организации государственной службы, учрежденных в законодательстве дореволюционной России, Р.Д. Курбанов также называет централизм в организации управления.⁴

Особым этапом развития отечественной государственной службы был советский период. А.В. Куракин утверждает, что в учебной и научной литературе 40-80-х гг. XX в. принципам государственной службы внимания практически не уделялось. Обусловлено это, по его мнению, целым рядом обстоятельств как объективного, так и субъективного характера.⁵ Однако после этого, опровергая собственное утверждение, он приводит ряд достаточно интересных суждений авторов того периода по рассматриваемой проблеме. Так, Г.И. Петров в качестве принципов государственной службы называл общедоступность государственной службы для граждан, отсутствие у служащих каких-либо ограничений, подконтрольность служащих народу, их смеваемость.⁶

В.А. Власов отмечал, что государственная служба строится на принципах отсутствия кастового чиновничества, подотчетности и сменяемости государственных служащих, равного права всех граждан на государственную службу при соответствии политическим и деловым требованиям, отсутствия правоограничений государственных служащих, кроме тех, которые неизбежно вытекают из выполнения служебных обязанностей, отсутствия каких бы то ни было привилегий для работников государственного аппарата.⁷

Подвергая критике систему принципов государственной службы советского периода, Ю.Н. Стариков обращает внимание на «необходимость учета того, что государственное устройство, государственное управление, основополагающие институты и элементы политической и правовой системы были неразрывно связаны с господствовавшим тогда политическим режимом. В силу этого ряд указанных принципов являл прямую противоположность принципам, установленным в системе публичной (государственной) службы многих развитых в экономико-правовом смысле стран. Принципы советской государственной службы, как и сама государственная служба, представляли собой глубоко идеологизированные институты, не имевшие правового установления. Это позволяет говорить об их декларативности, о поверхностном характере этой категории в практике функционирования государственной службы».⁸



На наш взгляд, господствующим, доминирующим принципом государственной службы тогда был все-таки принцип партийности, утративший на сегодняшний день свое значение в силу известных причин. При этом подчеркнем, что государственная служба советского государства в основном успешно справлялась со всеми задачами и вызовами того времени, за исключением последних лет своего существования. Вслед за СССР ушла в историю и его государственная служба. На повестку дня встал вопрос о строительстве нового института государственной службы, соответствующего сути и назначению нового российского государства.

Теоретическому обоснованию конструкции российской государственной службы уделялось на тот момент пристальное внимание. Не оставались в стороне и вопросы, касающиеся ее базовых принципов. Так, Ю.Н. Стариков отмечал, что Концепция реформирования государственной службы в Российской Федерации должна включать, в том числе, и вопросы, касающиеся принципов государственной службы.⁹

Первое легальное закрепление принципы государственной службы получили в статье 5 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ¹⁰ (в настоящее время утратил силу).

Отметим, что большинство специалистов оценивали их положительно, хотя были высказаны и вполне обоснованные замечания. Например, достаточно критическую оценку дал Г.В. Атаманчук, написавший на этот счет следующее: «В ст. 5 обозначается: верховенство Конституции – принцип правовой системы, закрепленный в Конституции (ст. 15); приоритет прав и свобод человека (основы конституционного строя – ст. 2); единство системы государственной власти (опять основы конституционного строя – ст. 5, 10) и далее лишь положения, касающиеся требований к государственным служащим. Самих принципов государственной службы и нет».¹¹

С таким категорическим утверждением уважаемого ученого вряд ли можно согласиться. Дело в том, что в рассматриваемом перечне принципов государственной службы действительно не оказалось ряда важных принципов. Однако делать вывод о том, что их вообще нет, на наш взгляд, не вполне допустимо. Было бы желательным, если бы Г.В. Атаманчук, вслед за сделанным категорическим утверждением об отсутствии принципов

государственной службы, перечислил бы их. Но, к сожалению, автор этого не сделал, хотя и продолжил в дальнейшем рассуждения о сути и предназначении государственной службы, которые разделяются нами.

На наш взгляд, более верной является позиция авторов, которые все-таки считают, что ряд принципов государственной службы, безусловно, вытекает из соответствующих положений Конституции РФ. Так, Н.А. Максимова пишет: «Вытекающие из Конституции РФ общие принципы служебного обеспечения исполнения функций российского государства по своему существу образуют основу специального регулирования государственной службы в России».¹² Вместе с тем понимание того, что над вопросом о принципах государственной службы нужно дальше работать, имелось и у руководителей государства. Об этом, в частности, свидетельствует п. 6 Указа Президента РФ от 3 апреля 1997 г. № 278 «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)».¹³ В соответствии с ним поручалось провести работу по пересмотру принципов организации государственной службы.

Очередной этап строительства государственной службы РФ ознаменован принятием Федеральных законов от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации»¹⁴ (далее – Закон № 58-ФЗ) и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁵ (далее – Закон № 79-ФЗ). Имеются в них и нормы, касающиеся принципов государственной службы (статьи 3 и 4 соответственно).

Отметим, что по сравнению с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» в действующем законодательстве о государственной службе изменилась не только формулировка, но и сам перечень принципов государственной службы. «Нестабильность» принципов государственной службы, включаемых в федеральные законы, свидетельствует, по мнению А.Н. Дементьева и С.В. Качушкина, о нестабильности всей системы законодательства о государственной службе в Российской Федерации.¹⁶ Следует обратить внимание и на то, что в ст. 3 Закона № 58-ФЗ закреплены основные принципы построения и функциониро-

вания системы государственной службы (их всего 9), тогда как в ст. 4 Закона № 79-ФЗ – принципы гражданской службы (их всего 8). Вполне очевидно, что они во многом совпадают, но в определенной мере и отличаются. Это вытекает из того, что не являются тождественными род (целое) – государственная служба и ее виды (части) – гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба. В связи с этим в ч. 2 ст. 3 Закона № 58-ФЗ определено следующее: «Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности».

Таким образом, можно констатировать, что в современном законодательстве закреплены как общие принципы государственной службы (в Законе № 58-ФЗ), имеющие отношение ко всем видам государственной службы, так и специальные – принципы гражданской службы (в Законе № 79-ФЗ).

Не имея цели по детальному анализу закрепленных в законодательстве принципов государственной службы, дадим им общую характеристику. Прежде всего отметим: сопоставление общих и специальных принципов показывает, что совпадающими являются следующие принципы:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина (в Законе № 58-ФЗ еще добавлено: ...их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты);
- равный доступ граждан к государственной службе (в свою очередь в «Законе № 79-ФЗ» дана расширенная формулировка данного принципа применительно к гражданской службе);
- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы (в Законе № 79-ФЗ данный принцип сформулирован применительно к федеральной гражданской службе и гражданской службе субъектов Российской Федерации);
- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государ-





ственных служащих (в Законе № 79-ФЗ данный принцип разделен на две составляющие: доступность информации о гражданской службе и взаимодействие с общественными объединениями и гражданами);

- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц (заметим, что в Законе № 79-ФЗ используется более точный, на наш взгляд, термин – «защищенность»).

Отличаются анализируемые принципы в следующем. Так, в Законе № 58-ФЗ в качестве основных принципов построения и функционирования системы государственной службы также закреплены следующие принципы:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- законность;

- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы.

В свою очередь в качестве одного из принципов гражданской службы в Законе № 79-ФЗ провозглашается стабильность гражданской службы.

Следует обратить внимание на то, что в литературе выделяется большее количество принципов по сравнению с теми, которые закреплены в Законе № 58-ФЗ. Например, В.П. Мельников и В.С. Нечипоренко, помимо легально установленных, выделяют принципы государственной службы, которые, по их мнению, целесообразно учитывать при ее организации и реформировании. К их числу отнесены следующие: служение интересам гражданского общества и государства, единство основных требований, предъявляемых на государственной службе, ответственность государственного органа и государственного служащего за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, этичность поведения государственного служащего, поддержание им авторитета государственной службы.¹⁷

В связи с этим возникает вопрос о том, в полном ли объеме сформулированы в законодательстве о государственной службе ее основополагающие принципы. На наш взгляд, все перечис-

ленные принципы, безусловно, важны, но недостаточны.

Прежде всего это утверждение касается того, что принципы государственной службы должны в первую очередь раскрывать ее сущность, способствовать наиболее важным проявлениям в процессе функционирования. Как подчеркивает В.Д. Граждан, «принципы гражданской службы объективно отражают ее сущность и наиболее важные черты. Они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности гражданских служащих, закрепляют их в нормах, входящих в социально-правовой институт гражданской службы».¹⁸

При этом следует исходить из того, что подлинной сущностью, т.е. фундаментальной основой государственной службы, является административная власть, используемая в интересах и во благо населению села, города, района, региона, страны.

В.А. Мальцев совершенно обоснованно утверждает, что основная идея государственной службы заключается в ее основной функции: служении обществу, обеспечении устойчивости его развития, в укреплении основ государственности и реализации демократических принципов и условий становления гражданского общества.¹⁹

Далее, если принципы государственной службы понимать в качестве основных требований, которыми руководствуются государственные служащие в процессе своей профессиональной деятельности, то вполне очевиден вопрос о том, чем прежде всего должны руководствоваться служащие при исполнении своих должностных обязанностей. На наш взгляд, речь должна идти об их стремлении принести пользу своей Родине, своему народу. Иными словами, наиболее фундаментальным принципом государственной службы, безусловно, является патриотизм. Однако данный принцип государственной службы законодательно не закреплен. В связи с этим многие авторы обсуждают проблему институциональной достаточности Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». Так, К.О. Магомедов считает, что в ст. 4 этого Закона («Принципы гражданской службы») обозначен отход в сторону от субъектной принадлежности гражданской службы российскому государству и российской государственности. Поэтому многие ученые и руководители считают, что необходимо включить в данную статью в

качестве исходного принципа служение государственного гражданского служащего интересам российского общества и государства. Отсутствует в этой статье и принцип патриотизма в деятельности государственного гражданского служащего. Для российской традиции более характерно соединение демократических основ государственной службы и гражданственности, патриотизма и профессионализма государственных служащих. Соблюдение этих принципов создаст благоприятную среду для предупреждения конфликтов интересов в системе государственной гражданской службы России.²⁰ А.А. Гришконец также считает, что в основу взаимодействия государственной службы и гражданского общества должен быть положен принцип служения государству.²¹

На необходимость нормативного закрепления принципа патриотизма в качестве нравственной основы прохождения государственной гражданской службы обращает внимание и Р.Д. Курбанов. Автор отмечает отсутствие в законодательстве понятия «патриотизм» и считает, что данный термин должен присутствовать в законодательстве о государственной службе, так как государственный служащий должен выполнять свои обязанности в отличие от работников другой сферы, руководствуясь не только материальным интересом, но прежде всего интересами государства и гражданского общества.²²

Профессии в сфере государственной службы отличаются от профессий других сфер тем, что продуктом деятельности работающих в данной сфере является жизнь и судьба целого народа, его благосостояние и историческое развитие, что налагает большую ответственность на государственных служащих и повышает степень предвзятости к их деятельности и действиям в условиях больших социальных ожиданий, формирующихся в социуме по причине самой сущности государственной службы как служение обществу и его интересам.²³

В научной литературе обращается внимание на то, что идея служения является аксиологической основой реализации нравственной задачи государства (функция ответственности государства перед обществом).²⁴

Отметим, что идея служения как высшая духовно-нравственная задача, на которой держится государство, глубоко продумана И.А. Ильиным. Согласно разработанной им концепции служение для гражданина – это добровольное само-



бязывание, которое вытекает из его здорового патриотического чувства любви к родине. Оно выражается, в частности, в сознании глубочайшей ответственности главы государства, который ощущает себя призванным для исполнения «высшего задания государства». Очевидно, что такая интерпретация делает из власти не орудие, не средство, а ценность, что выражает устойчивую тенденцию русской политической мысли этической интерпретации государственности и ее основных параметров.²⁵

На необходимость реализации патриотических чувств в профессиональной служебной деятельности обращают внимание не только ученые, но и руководители нашего государства. Так, в одном из Посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ подчеркивалось следующее: «Понимание того, что чиновники служат народу, а не вершат его судьбы, – основа демократического устройства».²⁶ Вместе с тем решать эту задачу приходится в условиях затянувшегося духовного кризиса, поразившего общество, одним из проявлений которого стало значительное снижение уровня патриотического сознания россиян. В полной мере это относится и к такой социальной группе, как государственные служащие. Для них также характерна трансформация системы ценностей и приоритетов как результат перекоса в мировоззрении. На это непосредственно обращает внимание В.В. Путин в одной из своих программных статей: «Для многих она (карьера госчиновника) представляется источником быстрой и легкой наживы, госслужба рассматривается не как служение, а как кормление...».²⁷

Вышесказанное свидетельствует о том, что легальный перечень принципов государственной службы целесообразно дополнить принципом патриотизма.

Это в свою очередь позволит в некоторой мере компенсировать определенный недостаток легального определения государственной службы (ст. 1 Закона № 58-ФЗ), в котором акцент сделан на том, что она представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации **по обеспечению исполнения полномочий...** (Выделено мною. – Ю.Т.). Тем самым сущность государственной службы усматривается не в осуществлении властных полномочий в интересах государства и общества, а лишь в обеспечении исполнения полномочий государственных органов и должностных лиц. Иными словами, подчеркивается обеспечивающий,

вспомогательный, сервисный характер государственной службы, что не в полной мере соответствует ее сути.

Введение же в законодательство принципа патриотизма позволит, на наш взгляд, установить, что ориентиром в профессиональной деятельности государственных служащих является в первую очередь реализация интересов граждан. Кроме того, нами полностью разделяется утверждение В.Д. Граждана о том, что «принципы гражданской службы не являются застывшими догмами. С течением времени они совершенствуются и конкретизируются. Их эволюция обусловлена кардинальными изменениями в концепции государственного управления, которой придерживались в обществе в определенные моменты времени».²⁸ Поэтому предлагаемое нами дополнение перечня принципов государственной службы принципом патриотизма вполне соответствует идее их развития и совершенствования.

¹ Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России. М., 2003. С. 435.

² Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве РФ // Государство и право. 1996. № 11. С. 92.

³ Максимова Н.А. Конституционно-правовые ориентиры административной реформы в области государственной службы // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 3. С. 64.

⁴ Курбанов Р.Д. Совершенствование организационно-правовых основ государственной гражданской службы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 11.

⁵ Куракин А.В. Административно-правовое регулирование принципов государственной гражданской службы РФ // Административное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 21.

⁶ Петров Г.И. Советское административное право: Часть общая. Л., 1970. С. 144.

⁷ Власов В.А. Основы советского государственного управления. М., 1960. С. 80.

⁸ Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 2. М., 2002. С. 3.

⁹ Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации (Теоретико-правовое исслед.): дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1996. С. 17.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

¹¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, законы, практика: Монография. М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 164.

¹² Максимова Н.А. Конституционно-правовые ориентиры административной реформы в области государственной службы //

Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 3. С. 64.

¹³ Собрание законодательства РФ. 1997. № 14. Ст. 1608.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁶ Дементьев А.Н., Качушкин С.В. Принципы государственной гражданской службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 4. С. 10.

¹⁷ Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России. М., 2003. С. 436.

¹⁸ Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебное пособие. М.: Изд-во «ЮРКНИГА», 2005. С. 97.

¹⁹ Мальцев В.А. Государственный служащий современного типа. Н. Новгород, 1995. С. 14.

²⁰ Магомедов К.О. Конфликт интересов в системе государственной гражданской службы: социологический аспект исследования проблемы // Государственная служба. 2005. № 6. С. 42.

²¹ Гришковец А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. 2004. № 4. С. 26.

²² Курбанов Р.Д. Совершенствование организационно-правовых основ государственной гражданской службы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 17.

²³ Ким Д.М. Особенности и перспективы исследования организационной культуры государственной службы // Государственное и муниципальное управление. Ростов-на-Дону: Северо-Кавказская Академия государственной службы, 2009. № 1. С. 101.

²⁴ Спиридонова В.И. Эволюция идеи государства в западной и российской социально-философской мысли: сопоставительный анализ: автореф. дис. ... д-ра фил. наук. М., 2008. С. 7.

²⁵ Ильин И.А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948-1954 гг. М., 1992. С. 33.

²⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 г. // Российская газета. 2010. 1 декабря.

²⁷ Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февраля.

²⁸ Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: Учебное пособие. М.: Изд-во «ЮРКНИГА», 2005. С. 97.





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

Галина Сергеевна Авдеева, доцент кафедры психологии коммуникаций и психотехнологий ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет», кандидат психологических наук

В статье представлен анализ демографических вызовов стареющего общества в условиях современной России на примере обобщения и интерпретации экспертных интервью с представителями органов законодательной, исполнительной власти, органов местного самоуправления, с представителями общественных организаций, научной и педагогической общественности в целях оценки геронтологической политики и восприятия проблем старшего возраста в четырех регионах России: Алтайском крае, Саратовской области, Красноярском крае, Кемеровской области.

ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИУМОВ: ПРОБЛЕМЫ СТАРЕНИЯ¹

Устойчивый процесс депопуляции в Российской Федерации является одной из важнейших проблем социально-экономического развития. Абсолютное сокращение численности населения в течение последних лет обусловлено вкладом всех составляющих демографического развития: рождаемости, смертности и миграции. Главной причиной депопуляции остается естественная убыль, когда число умерших в 1,5 раза превышает число родившихся. Существующий в России уровень рождаемости в 1,5 раза ниже необходимого для простого воспроизводства населения. Продолжительность жизни у российских мужчин почти на 20 лет ниже, чем у западноевропейских. Сложившаяся ситуация во многом порождена недостаточным учетом демографических факторов, особенно поведенческих, в среднесрочной и долгосрочной социально-экономической стратегии государства. Демографическая ситуация в стране перешла из разряда острейших социальных проблем в экономическое и политическое русло и обозначена термином «Демографический кризис».

Вышесказанное ставит на первый план научного осмысления проблему концептуализации кризисного состояния общества. Однако до сих пор категория «Кризисное состояние общества»

не получила однозначной трактовки в социологии. Более того, в научной литературе не сложилось и общепризнанной дефиниции кризиса, а его толкование в энциклопедиях и словарях европейских языков практически универсально. Так, в частности, в толковых словарях русского и английского языков кризис определяется как резкий, крутой перелом в развитии событий, тяжелое переходное состояние; либо как острое затруднение с чем-либо, тяжелое положение. Подобная интерпретация кризиса, конечно же, не подразумевает наступления однозначно отрицательных последствий таких событий, но в то же время несет негативную смысловую нагрузку этого термина, предполагает нежелательность самих кризисов. Мы присоединяемся к мнению О.А. Андреевой, Е.Н. Бикейкина, А.Ю. Шевякова и многих других исследователей о том, что кризис характеризуется как ситуация, обусловленная изменением внешних или внутренних факторов среды и отличающаяся тремя характерными чертами: угрозой тем или иным базовым ценностям, крайне ограниченным временем для разрешения ситуации, высоким уровнем неопределенности.²

Также отметим, что в условиях реформ и кризисного развития российского общества на рубеже XX–XXI вв.

особое значение приобрели проблемы демографической политики. Данное обстоятельство обусловлено, во-первых, многократным снижением уровня жизни абсолютного большинства населения страны, прежде всего старших возрастных групп. Во-вторых, следует отметить рост масштабов социальной и финансово-экономической дифференциации различных регионов страны, что чаще усложняет деятельность учреждений социального обслуживания, особенно в аграрных и агропромышленных зонах. В-третьих, нельзя не учитывать существенных изменений морально-психологического климата в сфере жизнедеятельности старших возрастных групп, оказавшихся, несмотря на масштабные заслуги перед российским обществом и государством, в стесненном материальном положении. В-четвертых, данная проблематика обострена разрушением социальной инфраструктуры провинциальных регионов России, в особенности агропромышленных и тех, которые в своем хозяйственном развитии были ориентированы на военно-промышленный комплекс. В-пятых, нужно иметь в виду явное снижение уровня организации управления всеми социальными процессами в российском обществе, ослабление внимания к работе с кадрами



управления, в том числе в учреждениях социальной сферы³.

Эти аспекты определяются и изменениями в функционировании и развитии социальной сферы не только на федеральном, но и на региональном уровнях, испытывают влияние поселенческой, муниципальной составляющей системы социальной защиты населения старших возрастных групп. Они зависимы и от общего контекста социального и экономического развития регионов современной России, их муниципальных образований.

Социальный облик региона любого ранга представляет собой специфическое проявление наиболее общих черт социального облика общества в целом и вместе с тем более богат совокупностью своих конкретных черт. Задача региональных исследований – раскрыть механизм взаимодействия общих закономерностей и специфических особенностей территориальной организации социальной жизни в регионе. При этом надо учитывать, что социальный облик региона отражает, во-первых, территориальную организацию материальной и экономической базы социальных отношений общества; во-вторых, демографические, этнические (во всем их многообразии), хозяйственные и т.п. особенности населения, проживающего на его территории.

Решаемые научные проблемы связаны с обоснованием путей и форм обеспечения сравнительно равных социальных условий жизни населения в различных регионах страны.

Таким образом, цель исследования заключалась в оценке демографических вызовов стареющего общества в условиях региональных социумов современной России.

Экспертный опрос проводился среди представителей органов законодательной, исполнительной власти, органов местного самоуправления, представителей общественных организаций, научной и педагогической общественности для оценки геронтологической политики и восприятия проблем старшего возраста в четырех регионах России: в Алтайском крае, Саратовской области, Красноярском крае, Кемеровской области (n = 80) в 2011-2012 гг.

Полученные в ходе экспертного опроса данные позволили сделать следующие **выводы**:

Проблема стареющего общества является актуальной как для экономически развитых западных стран, так и для современной России. Основными проблемами, связанными с процессом старения населения, выступают неэффективность

российской системы пенсионного обеспечения, отсутствие инфраструктуры, обслуживающей потребности представителей старшего поколения и обеспечивающей их социальную адаптацию, сокращение доли граждан трудоспособного возраста в структуре населения. О значимости проблемы постарения населения для своего региона говорили преимущественно представители общественных организаций, научно-педагогические кадры, представители местного самоуправления, т.е. специалисты, непосредственно сталкивающиеся в ходе своей профессиональной деятельности с тенденцией увеличения численности пожилых людей. Следует подчеркнуть, что «незаметность» данного процесса для органов законодательной и исполнительной власти порождает риск запаздывающего реагирования на складывающуюся проблемную ситуацию. Эксперты из отдельных регионов выделяли в проблеме стареющего общества различные аспекты: быстро изменяющуюся динамику постарения населения, «волнообразные» изменения численности молодежи и пожилых людей (Кемеровская область), дискриминацию людей пожилого и старческого возраста, ограниченность их возможностей, отсутствие необходимой для их социальной адаптации инфраструктуры (Красноярский край, Саратовская область), неэффективность российской демографической политики (Красноярский край), низкую продолжительность жизни россиян (Саратовская область).

Мнения экспертов о том, насколько проблема стареющего общества актуальна для России по сравнению с другими проблемами, разделились. Большинство опрошенных, преимущественно представители местного самоуправления и органов исполнительной власти, оценивали данную проблему как крайне значимую для России. Однако представители научного сообщества и общественных организаций считали более важным решение проблем бедности, безработицы, коррупции, наркомании и алкоголизма, реформирования систем образования и здравоохранения. В то же время участники опроса прогнозировали, что в будущем острота проблемы стареющего общества в России будет нарастать, и это может привести к таким негативным следствиям, как нехватка кадров, кризис системы пенсионного обеспечения, снижение уровня жизни и социальная дезадаптация пожилых людей, нарушение механизмов социализации молодежи, интенсификация трудовой миграции из стран ближнего зарубежья, консерва-

тизм политических решений. При этом системный характер проблемы старения населения, ее взаимосвязь с множеством социальных, экономических и иных проблем были отмечены лишь научно-педагогическими кадрами. Напротив, эксперты – представители других структур и организаций – были склонны рассматривать данный процесс «точечно». Региональная специфика экспертных мнений проявилась в следующем: эксперты из Алтайского края реже других опрошенных говорили об актуальности проблемы стареющего общества для России; жителями Кемеровской области были озвучены проблемы неприспособленности пожилых людей к современным российским реалиям, низкий уровень культуры старения, отсутствие заботы граждан о своей старости; опрошенные в Красноярском крае и Саратовской области чаще других экспертов указывали на существование проблем пенсионного обеспечения, повышения демографической нагрузки, социальной незащищенности людей пожилого и старческого возраста.

По мнению многих экспертов, актуальность проблемы стареющего общества для их региона сравнима с актуальностью данной проблемы в масштабах всей страны. Говоря о высокой значимости проблемы старения, опрошенные аргументировали свою позицию, указывая на факты оттока молодежи из регионов в поисках работы, низкого уровня жизни пожилых граждан, на быстрое постарение сельского населения, сокращение численности трудоспособного населения, затрудненность социальной адаптации людей пожилого и старческого возраста, снижение рождаемости. Региональная специфика экспертных мнений выразилась в подчеркивании таких аспектов проблемы стареющего общества, как неэффективное информирование пожилых людей (Алтайский край), нехватка трудовых ресурсов (Красноярский край), угроза нарушения территориальной целостности по причине высокого миграционного оттока коренного населения и сокращения численности трудоспособного населения (Саратовская область).

Большинство опрошенных экспертов придерживались позиции, согласно которой регулирование проблемы стареющего общества является непосредственной обязанностью государства – от её выполнения зависит политическая стабильность и будущее развитие общества. Однако органами власти проблема старения населения воспринимается преимущественно как бремя, требующее существенных финансовых, организаци-





онных и иных затрат. В то же время трудовой потенциал и социальная активность представителей старшего поколения слабо задействуются в современной России. Необходимыми мерами государственного регулирования проблемы стареющего общества являются совершенствование социальной политики (особенно это касается пенсионного законодательства и системы социального обслуживания), создание рабочих мест для пожилых людей, развитие инфраструктуры и рынка товаров и услуг, ориентированных на пожилых потребителей, политика повышения показателей здоровья населения, содействие общественным объединениям пенсионеров, увеличение возможностей участия людей пожилого и старческого возраста в спортивных и культурно-досуговых мероприятиях, налаживание диалога между поколениями, обеспечение межпоколенной трансляции опыта. Сравнение ответов экспертов показывает, что сотрудники общественных организаций и научно-педагогические кадры чаще других участников опроса расценивали современную социальную политику государства в отношении пожилых людей как декларативную. Экспертами из Кемеровской области и Красноярского края также было высказано мнение, что пожилое население неэтично воспринимать как бремя, учитывая тот значительный вклад в развитие государства и общества, который оно внесло.

В настоящее время органами государственной власти в исследуемых регионах реализуются такие направления поддержки и защиты людей пожилого и старческого возраста, как пенсионное обеспечение, различные формы социальной помощи, обеспечение доступности медицинского обслуживания, организация досуговой деятельности, финансирование учреждений социального приречения, стимулирование создания общественных организаций пожилыми гражданами. По мнению опрошенных, к отмеченным направлениям необходимо добавить внедрение эффективной системы защиты прав пожилых людей и людей старческого возраста, информирование пожилых граждан, стимулирование участия в создании пенсионных накоплений в негосударственных пенсионных фондах и банках, организацию городской среды, комфортной для пожилого населения. Представители научного сообщества и сотрудники общественных организаций наиболее критично оценивают реализуемую государством социальную политику в отношении пожилых граждан, отмечая такие ее недостатки, как бюрократизация

системы получения социальной поддержки, ограниченный объем социальной помощи, несовершенство законодательства, коррупционность существующих схем социального обеспечения, недостаточное финансирование принятых социальных целевых программ, декларативность проводимой политики, недостаточное количество геронтологических центров. Социальная политика, ориентированная на повышение уровня и качества жизни людей пожилого и старческого возраста, с наилучшим результатом реализуется в Кемеровской области.

Основными мерами, реализация которых необходима для решения в будущем проблемы стареющего общества, согласно данным экспертного опроса, должны стать изменение отношения к пожилым людям в обществе, развитие экономики страны (модернизация производства, повышение производительности труда), обеспечение социально-экономической стабильности, формирование эффективной инфраструктуры по социальному обслуживанию пожилых граждан, проведение реформ пенсионной системы, системы здравоохранения, развитие рынка труда, развитие рынка доступного жилья, специальные меры в области демографической, семейной, миграционной политики.

Социальная политика в указанной сфере должна носить системный и комплексный характер. К числу мер необходимой поддержки пенсионеров в современной России эксперты отнесли повышение уровня и качества жизни данной группы населения, ее эффективное информирование и правовую защиту, создание возможностей для более активного участия в социальной и культурной жизни. Политическими субъектами, деятельность которых позволит решить проблему стареющего общества, выступают прежде всего органы государственной власти, и в меньшей степени – органы местного самоуправления, общественные объединения организации, научное сообщество. Наиболее часто считали государство основным субъектом, занимающимся решением проблемы стареющего общества, представители органов законодательной и исполнительной власти. Это позволяет указать на опасность исключения структур гражданского общества из процесса принятия решений, затрагивающих интересы людей пожилого и старческого возраста. В отдельных регионах опрошенными также были отмечены важность диалога между государством и обществом в процессе решения проблемы стареющего общества

(Алтайский край, Кемеровская область), значимость изменения отношения к пожилым в сфере образования (Алтайский край, Саратовская область), нехватка геронтологических служб (Алтайский край), необходимость учитывать изменение потребностей разных поколений пожилых людей и повышать социальную ответственность работодателей (Красноярский край), неудовлетворительные условия проживания в домах-интернатах для престарелых (Кемеровская область, Красноярский край), актуальность изменения миграционной политики (Красноярский край, Саратовская область), важная роль правовой защиты граждан пожилого и старческого возраста (Саратовская область), потребность в более качественном информировании пожилых граждан о возможностях социальной поддержки и социального обеспечения (Красноярский край).

Таким образом, внедрение новых технологий преодоления проблем стареющего общества представляет собой одну из наиболее актуальных задач российского государства. Это станет возможным при выполнении ряда условий, среди которых – адекватное финансирование, научная обоснованность принятых к внедрению технологий, высокий уровень качества менеджмента, развитая молодежная и социальная политика.

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ, проект «Социальная безопасность региональных социумов: концептуальный анализ» (2012-2014 гг.); ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы, государственный контракт № 14.В37.21.0270 «Демографическая безопасность приграничных регионов современной России: проблемы старения и миграции» (2012-2013 гг.); Гранта РГНФ «Демографическое старение и адаптивные стратегии лиц пожилого и старческого возраста: региональный аспект» (№ 11-13-22001а/Т, 2011-2012).

² Стратегические риски России: оценка и прогноз / под общ. ред. Ю.А. Воробьева. М., 2005. 275 с.; Риск в социальном пространстве / под ред. А.В. Мозговой. М., 2001. 234 с.; Гончарова Н.П. Кризисное состояние общества: содержание и структура понятия // Известия АГУ. 2010. № 2-1. С. 177-181.

³ Максимова С.Г. Особенности функционирования и развития системы социального обслуживания лиц пожилого и старческого возраста в современном российском регионе. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2006. 360 с.





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

Татьяна Сергеевна Середина, преподаватель кафедры социальной психологии ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет»

В статье представлены результаты исследования стратегий сексуального поведения, связанных с риском развития и воспроизводства девиаций в сексуальной сфере, а также угрозы репродуктивному здоровью населения в современной России. Показано, что рискованное сексуальное поведение имеет повсеместное распространение, однако в массовом сознании современных россиян категория риска не является четко определенной. Сделан вывод о том, что индивидуальная поведенческая стратегия человека выступает в качестве центрального и объективного фактора развития угрозы собственному репродуктивному здоровью и здоровью его партнеров.

Исследование выполнено в рамках научно-исследовательского проекта по теме «Социальные риски воспроизводства девиаций и социальная безопасность населения России: проблемы взаимообусловленности и трансформации в современных условиях кризисного состояния общества» (государственный контракт № 02.740.11.0360).

СОТНОШЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ И РИСКА В СТРАТЕГИЯХ СЕКСУАЛЬНОГО ПОВЕДЕНИЯ КАК ФАКТОР УГРОЗЫ РЕПРОДУКТИВНОМУ ЗДОРОВЬЮ НАСЕЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В современном мире многие традиционные формы социального контроля поведения молодежи утратили свою эффективность, что повлекло за собой целый ряд социально опасных последствий. Под термином «социальный контроль» подразумевается система процессов и механизмов, обеспечивающих поддержание социально приемлемых образцов индивидуального поведения и функционирования социальной системы (Я.И. Глинский, А.М. Яковлева)¹. Необходимы новые формы социального контроля, которые способны обеспечить благополучную сексуальную социализацию. Вопрос об этих формах (в частности, о половом воспитании) является дискуссионным и неоднозначным. Аналогичная ситуация сложилась с вопросом о легализации и декриминализации проституции. Его актуальность связана не только с широким распространением секс-индустрии, но и с отсутствием

определенной государственной политики в отношении коммерческого секса².

Опыт в первую очередь европейских стран показывает две модели контроля за проституцией: 1) криминализацию деятельности не только проституток и сутенеров, но и потребителей секс-услуг; 2) декриминализацию и легализацию проституции под государственным контролем³. В России существует несколько проектов, связанных с решением вопроса о правовом и экономическом статусе секс-бизнеса, однако на данный момент они не получили широкого общественного резонанса.

Ни одно правительство стран Евросоюза не имеет ясной, отдельно сформулированной политики относительно сексуального и репродуктивного здоровья. Приоритетной задачей считается поощрение и финансирование высококачественного сексуального об-

разования в национальном масштабе начиная с раннего возраста, с учетом интересов и запросов самих детей.⁴

В России половым воспитанием подрастающего поколения сегодня должным образом не занимаются ни родители, ни учителя в школе. Оно осуществляется в лучшем случае эпизодически в форме «сексуального информирования» (этим чаще всего занимаются медицинские работники в центрах репродуктивного здоровья, гинекологических отделениях детских больниц, иногда в школах). Однако «информационный» подход недостаточен, так как он не способствует фор-





мированию у подростков ценностного отношения к своему здоровью.⁵

Гарантией против ранних и случайных половых связей выступает не запрет, а формирование социальной ответственности, которая предусматривает предвидение человеком последствий своих поступков и восприятие взаимоотношений полов, прежде всего как личностных.

Исследование вопроса о существующей системе социального контроля рискованных сексуальных практик (в том числе и проституции), на наш взгляд, было целесообразно начать с оценки социальных рисков и социальной безопасности в поведении россиян.

В рамках научно-исследовательского проекта по теме «Социальные риски воспроизводства девиаций и социальная безопасность населения России: проблемы взаимообусловленности и трансформации в современных условиях кризисного состояния общества» (государственный контракт № 02.740.11.0360) изучались стратегии сексуального поведения, связанные с риском развития и воспроизводства девиаций в сексуальной сфере, а также угрозы репродуктивному здоровью населения в современной России.

Исследование проходило в 2010-2011 гг. в шести регионах России (Алтайский край, Ставропольский край, Красноярский край, Новосибирская область, Республика Бурятия, Калининградская область). В качестве методов сбора данных использовались анкетирование и экспертный опрос. С помощью анкет было опрошено 4243 человек, из которых 710 человек проживают в Алтайском крае. 47,1% респондентов составили мужчины, 52,9% – женщины. Большинство опрошенных – не старше 50 лет, примерно в равном соотношении представлены респонденты в возрасте от 15 до 50 лет. Распределение респондентов по уровню образования позволяет охарактеризовать выборку как однородную, с доминированием части населения, имеющего высшее (в среднем 29,5%) и среднее профессиональное образование (в среднем 25,5%). В экспертном опросе приняли участие 110 респон-

дентов, являющиеся представителями законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений.

В ходе анализа было выявлено, что отмеченные 91% экспертами изменения форм сексуального поведения населения, произошедшие за последние годы в их регионе, только 22% оценивают с точки зрения увеличения их риска.

В целом можно отметить некоторую растерянность экспертов по поводу рискованных форм сексуального поведения, которые практикуются на настоящий момент в России: были отмечены рост количества беспорядочности связей, появление гомосексуальных связей, группового секса, распространённость коммерческого секса.

В качестве причины изменения характера сексуального поведения 18% экспертов называли активное освещение в СМИ вопросов, связанных с сексом.

Респонденты высказывают зачастую противоречивые мнения относительно приемлемых форм сексуального поведения, отдавая предпочтение моногамным отношениям в браке. Вообще для экспертов характерна некоторая идеализация сексуальных отношений, даже в какой-то степени устранение «сексуального элемента» из отношений мужчины и женщины.

Необходимость полового воспитания отмечается большинством экспертов (53% от опрошенных), при этом приоритетным является внедрение программ полового воспитания в средней школе при участии специалистов различных профилей (психологов, педагогов, медиков, сексологов и др.). Также упоминается о том, что актуальным является сексуальное просвещение взрослых (40% респондентов). Среди форм полового воспитания взрослые эксперты называют формирование половой культуры и предоставление достоверной информации через специальные брошюры, статьи в СМИ; организацию процесса информирования в поликлиниках, на школьных собраниях; обучение родителей способам полового воспитания

детей; организацию психологической службы.

Молодежь в целом оценивается как группа риска, практикующая разнообразные, в том числе и рискованные формы сексуального поведения, тогда как старшее поколение представляется ориентированным на семейные отношения.

Рассматривая проблему проституции в регионах, эксперты отметили достаточно большую распространенность данного явления, затрудняясь, однако, однозначно оценить его причины. Оценки распространенности проституции в регионе экспертами распределились следующим образом: 46% – средне и достаточно распространена, 17% – высоко распространена, 14% – низко распространена. Среди причин занятий проституцией чаще всего называют экономическую неустроенность женщин, зарабатывающих коммерческим сексом. Тем самым проституция категоризируется как экономическая деятельность, и подчеркивается ее вынужденный характер. Часть экспертов в качестве причин предполагает отсутствие духовности, низкую нравственность и аморальность проституток, расценивая коммерческий секс как нарушение морально-этических норм поведения и добровольный выбор женщины. Спрос на коммерческий секс связывается экспертами с доступностью сексуальных услуг, а также с падением нравственности и аморальностью.

Большинство респондентов (45%) высказались за легализацию сферы секс-бизнеса, в качестве аргументов приводя укрепление правового контроля над данной сферой, снижение рисков (в том числе для здоровья населения), экономическую выгоду для государства. 38% экспертов относятся к декриминализации секс-индустрии негативно, связывая последствия с падением морально-этических норм, ухудшением духовного и физического здоровья населения, эскалацией распространённости секс-услуг, ростом коррупции.

Анкета включала в себя ряд вопросов, отражающих следующие индикаторы рискованного сексуального



поведения: возраст начала половой жизни; количество половых партнеров за последние 12 месяцев; совмещение партнеров; опыт половых контактов в состоянии алкогольного или наркотического опьянения; выбираемые стратегии сексуального поведения; приобретение платных сексуальных услуг; использование презерватива при контакте с секс-работником; оказание платных сексуальных услуг; использование презерватива при оказании платных секс-услуг; информированность о заболеваниях, передающихся половым путем; наличие заболеваний, передающихся половым путем, за последние 12 месяцев; поведение при наличии заболевания, передающегося половым путем; опыт диагностики заболеваний, передающихся половым путем.

Анализ соотношения безопасности и риска в стратегиях сексуального поведения респондентов показал, что рискованные стратегии поведения демонстрируют респонденты, которые иногда имеют случайных половых партнеров (в среднем они составляют не более 10% опрошенных). Среди них преобладают мужчины, которые достоверно чаще, чем женщины, выбирают такие стратегии, как «жить в браке и иметь случайных половых партнеров», «несколько постоянных партнеров», «отсутствие постоянных половых партнеров, но когда есть настроение, случайные партнеры».

Также было выявлено, что независимо от семейного положения или характера семейных отношений респонденты в различных обстоятельствах допускают случайные сексуальные контакты.

Процент респондентов, имевших случайных половых партнеров, варьируется от 8,5% (Калининградская область) до 24% (Ставропольский край). Высокие значения данного показателя в Ставропольском крае сочетаются с высоким процентом потребления сексуальных услуг, а также с меньшим процентом респондентов, удовлетворенных семейным положением, супружескими отношениями. Данная тенденция характерна для выборки в целом. Этот показатель является определяющим для дифференциации

выборки по отношению к таким явлениям, как допустимость абортов, разводов, сексуальных связей вне брака и занятий проституцией. Респонденты, в сексуальной практике которых допустимо существование случайных партнеров, более лояльны к проявлению вышеперечисленных аспектов сексуальной жизни. Интересен тот факт, что в целом вероятность рискованного поведения у данной группы также выше, чем у респондентов, не имеющих случайных сексуальных партнеров.

Исследовательский интерес представлял вопрос, связанный с влиянием опыта секса со случайными партнерами на субъективное ощущение безопасности у респондентов. При сравнении было выявлено, что несмотря на объективный риск, связанный с подобной сексуальной практикой, у респондентов практически не изменяется ощущение собственной безопасности, и они не оценивают свое поведение как рискованное (не было выявлено существенных различий по таким показателям, как «ощущение безопасности в целом», «защищенность от моральных угроз»). Вероятно, поведение, которое понимается нами как рискованное, для самих респондентов представляется нормальным, характеризующимся активным поиском, направленным на удовлетворение потребности в интимно-личностных отношениях. Отсутствие значимых различий в субъективной оценке степени угрозы собственной безопасности в целом и от возможных моральных угроз, в частности, между группами респондентов, практикующих и не практикующих секс с коммерческими партнерами, позволяет утверждать, что практика коммерческого секса носит осознанный характер и не расценивается как рискованная, угрожающая безопасности и репродуктивному здоровью.

Большинство респондентов (от 35 до 50%) подтверждают наличие опыта сексуальных контактов в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, что позволяет говорить о повсеместном распространении данного фактора рискованного сексуального поведения среди населения России.

Относительно рисков, связанных с репродуктивным здоровьем, можно отметить следующее.

Респонденты демонстрируют малую осознанность существования возможных последствий, связанных с рискованным сексуальным поведением. На вопрос «Использовали ли вы презерватив, когда занимались сексом со случайным партнером?» от 3,3% (Новосибирская область) до 9,9% (Ставропольский край) ответили: «Нет, никогда», а большинство респондентов затруднились с ответом.

Группа респондентов, не использующих презервативы, чаще обращается к такой стратегии поведения, как «жить в браке и иметь иногда случайных половых партнеров» (6,7% по сравнению с 2% респондентов, использующих средства защиты). Таким образом, риску подвергаются также брачные партнеры респондентов, входящих в данную группу. Отсутствие ответственности по отношению к собственному здоровью и склонность к риску одного брачного партнера отражаются на уровне безопасности второго. Это объясняет тот факт, что отсутствуют различия в процентном соотношении мужчин (2,8%) и женщин (3,1%), имевших за последний год инфекцию, передающуюся половым путем, несмотря на то, что мужчины, по вышеописанным показателям, демонстрируют более рискованное поведение.

Однако сравнительный анализ показателей, отражающих ощущение собственной безопасности в целом, позволяет утверждать, что чем чаще респонденты пользуются презервативом в контактах с постоянными, случайными или коммерческими партнерами, тем более у них выражено ощущение безопасности.

Среди мер, принимаемых респондентами в связи с инфекцией, передаваемой половым путем, преобладает обращение в муниципальное учреждение здравоохранения или в частную клинику. Региональная специфика в данном аспекте не выявляется.

В рамках анализа условий воспроизводства рискованного сексуального поведения нами была построена





Таблица 1

Коэффициенты переменных регрессионного уравнения по интегральному показателю «Использование презерватива»

	В- коэффициент	S.E. ошибка среднего	Sig. уровень значимости
Частота употребления алкогольных напитков (в течение месяца)			,073
- 2-3 раза в месяц	-,337	,195	,084
- вообще не употреблял	-,482	,188	,010
Не пробовал наркотики	-,428	,149	,004
Ценность «Образование»	-,278	,109	,010
Ценность «Культурное развитие»	-,383	,184	,037
Ценность «Романтика, приключения»	-,628	,287	,029
Случайные партнеры	1,511	,165	,000

Таблица 2

Коэффициенты переменных регрессионного уравнения интегрального показателя «Факт заболевания ИППП»

	В-коэффициент	S.E. ошибка среднего	Sig. уровень значимости
Пол	,920	,242	,000
Ежемесячные траты на кафе, бары, рестораны	,615	,238	,010
Не пробовал наркотики	-,583	,238	,014
Ценность «Здоровье»	-,717	,244	,003
Ценность «Интересная работа»	-,481	,232	,038
Ценность «Материальный достаток»	,434	,253	,086
Ценность «Гражданская активность»	2,082	,692	,003
Ценность «Семья»	-,691	,224	,002
Ценность «Социальная справедливость»	-,842	,435	,053
Использование презерватива	,993	,478	,038
Возраст начала половой жизни	,576	,309	,062
Случайные партнеры	1,038	,279	,000
Коммерческие партнеры	,591	,283	,037

модель рискованного сексуального поведения в контексте исследования системы факторов сохранения репродуктивного здоровья населения России. При построении данной модели мы проанализировали ряд факторов, предположительно определяющих степень риска используемых респондентами стратегий сексуального поведения. На наш взгляд, к этим факторам можно отнести: на социальном уровне – регион, национальную принадлежность, пол, возраст; на социально-групповом – тип семьи, семейное положение, уровень образования; на индивидуально-личностном – такие характеристики, как ценности, переживание психотравмирующих событий, употребление психоактивных веществ, характеристики сексуального поведения и проч.

В качестве интегративных показателей, определяющих степень угрозы и вероятность нанесения ущерба репродуктивному здоровью, были выбраны:

1) использование презервативов при сексуальных контактах с постоянными, случайными или коммерческими партнерами; 2) наличие инфекций, передающихся половым путем. Данные показатели отражают уровень «осознанности» собственного сексуального поведения и эффективность используемой стратегии для сохранения репродуктивного здоровья. **Таким образом, модель рискованного сексуального поведения включает в себя два измерения: стратегии, отражающие возможность предотвращения негативных последствий сексуальных контактов, и непосредственно результат применяемых стратегий.**

Построение модели рискованного сексуального поведения осуществлялось методом бинарной логистической регрессии. Посредством поэтапного исключения из модели проверяемых переменных была получена оптимальная конфигурация анализируемых индикаторов.

Для регрессионной модели по первому интегративному показателю («Использование презерватива») общий процент правильных предсказаний составил 84,9%. Вероятность воспроизводства рискованного поведения снижается у респондентов, не допускающих случайных половых контактов, не имеющих опыта употребления наркотиков и употребляющих алкоголь не чаще 2-3 раз в месяц. Кроме поведенческих характеристик, были обнаружены ценности, субъективная значимость которых способствует снижению вероятности воспроизводства рискованного сексуального поведения: это ценности «Образование», «Культурное развитие», «Романтика, приключения» (табл. 1).

Таким образом, вошедшие в уравнение регрессии показатели характеризуют индивидуально-личностный уровень угрозы репродуктивному здоровью населения. Это согласуется с результатами, полученными при ана-



лизе социальных рисков и социальной безопасности в сфере сексуального поведения.

Для регрессионной модели по второму интегративному показателю («Факт заболевания ИППП») общий процент правильных предсказаний составил 96,5%.

Вероятность воспроизводства рискованного поведения снижается у респондентов женского пола, сексуальный дебют которых состоялся позже 15 лет, не имеющих опыта сексуальных контактов со случайными и коммерческими партнерами, обязательно использующих презерватив, а также вкладывающих деньги в организацию собственного досуга. Перечисленные поведенческие характеристики дополняются набором ценностей, субъективная значимость которых способствует снижению вероятности нанесения ущерба репродуктивному здоровью населения. К ним относятся «Здоровье», «Интересная работа», «Гражданская активность», «Семья», «Социальная справедливость» (табл. 2).

Как следует из анализа показателей, вошедших в уравнение регрессии, данная модель также отражает совокупность факторов, относящихся к индивидуально-личностному уровню воспроизводства угрозы репродуктивному здоровью населения. Интерпретация полученной модели не противоречит ранее установленным фактам.

В ходе поэтапного построения регрессионных моделей было выявлено, что индикаторы, традиционно обозначаемые в социально-психологических эмпирических исследованиях как факторы риска, не подтвердили своей значимости и были исключены из уравнений, описывающих степень рискованности сексуального поведения. В их число вошли регион проживания, пол респондента, уровень образования, семейное положение, конфессиональная принадлежность, количество сексуальных партнеров, возраст начала половой жизни, наличие психотравмирующих событий в ближайшей ретроспективе и др. Таким образом, неустребованность данных индикаторов в регрессионных моделях пока-

зывает, что существующие стереотипы массового сознания о факторах риска в сфере сексуального поведения на настоящий момент трансформируются. Риску нарушения репродуктивного здоровья могут быть подвержены как мужчины, так и женщины, имеющие различную социально-групповую принадлежность, социетальную идентичность. Таким образом, основная «нагрузка» в полученных регрессионных моделях приходится на индикаторы, отражающие индивидуально-личностные факторы воспроизводства риска в сфере сексуального поведения.

Подводя итог результатов исследования факторов воспроизводства рискованного сексуального поведения в повседневной практике современных россиян, можно отметить следующее.

Показатели, вошедшие в регрессионные модели, позволяющие оценить степень риска поведения респондентов в сексуальной сфере и сфере репродуктивного здоровья, релевантны в большей степени категории «Безопасность», нежели категории «Риск». Соответственно сохранение здоровья на индивидуально-личностном уровне понимается через категорию «Безопасное поведение», поэтому определить индикаторы рискованного сексуального поведения в контексте настоящего исследования затруднительно. В массовом сознании современных россиян категория риска не является четко дефинированной и может включать в себя в зависимости от контекста различные поведенческие паттерны.

С этой точки зрения, категория «не-риска» является более определенной, что отражает математико-статистический анализ результатов эмпирического исследования, в ходе которого интегративный показатель «Безопасность» получил четкие индикаторы. Это позволяет говорить не столько о воспроизводстве рискованного сексуального поведения, сколько о поведении, направленном на сохранение собственного репродуктивного здоровья, безопасности индивида в целом.

Размытость категории «Риск» может обуславливаться широким диапа-

зоном форм сексуального поведения, потенциально угрожающих здоровью человека. Большинство факторов, значимость которых в воспроизводстве девиаций в сексуальной сфере была подтверждена настоящим исследованием, относится к индивидуально-личностным характеристикам респондентов. Несмотря на то, что данные факторы относятся к субъективным параметрам воспроизводства риска, оценка их роли в системе микросоциального взаимодействия позволяет говорить об их объективации: в частности, реализация индивидуальной поведенческой стратегии респондента выступает в качестве объективного фактора развития угрозы репродуктивному здоровью его партнеров.

¹ Гилинский Я. Девиантология. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2007. 526 с.

² Алихаджиева И.С. Общественное мнение о проституции и мерах по ее предупреждению (региональное исследование) // Социс. 2006. № 5. С. 82-86; Левин М.И., Покатович Е.В. Экономика нелегального коммерческого секса: красный свет на синем фоне. М.: Фонд ИНДЕМ, 2006. 48 с.; Милосердова И.В. Проституция глазами молодежи: за и против // Современные исследования социальных проблем. 2010. № 1 (01) С. 58-59; Яковлева А.А. Социальный контроль проституции в современной России: Автореф. дис. ... канд. соц. наук. СПб., 2005. 32 с.

³ Encyclopedia of Prostitution and Sex Work / M. Dittmore. London: Greenwood Press, 2006. Vol. 1-2. 848 p; Nicola A., Cauduro A., Lombardi M., Ruspini P. Prostitution and Human trafficking. Springer, 2009. 256 p.

⁴ Полянская М.П. Уголовно-правовая охрана общественной нравственности в сфере половой морали: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2009. 30 с.

⁵ Зайцев Г.К., Зайцев А.Г., Хаптанова Т.Г. Половое воспитание подростков: ценностное отношение к здоровью // Вопросы психологии. 2002. № 3. С. 33-41.





ТРАНСФОРМАЦИЯ СЕМЕЙНЫХ ПЕРСПЕКТИВ МОЛОДЕЖИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ В ПЕРИОД СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ*

Рассматривая влияние социально-экономических преобразований в обществе, в том числе финансового кризиса 2008-2009 гг., на молодое поколение, исследователи выделяют разные тенденции. Так, с одной стороны, обозначается, что в финансовом плане именно на молодежи кризис отразился в наименьшей степени, что обусловлено высокой мобильностью молодых людей, их умением использовать самые активные стратегии приспособления: осваивать новые профессии, находить дополнительные заработки, менять местожительство и т.д. Вместе с тем отмечается, что представители данной социальной группы столкнулись с рядом специфических проблем, а именно: усложнение доступа к высшему образованию и молодежная безработица¹.

Наиболее значимым представляется тот факт, что интенсивные трансформации ценностных ориентаций общества, характерные для периодов резких социально-экономических изменений, в наибольшей степени затрагивают молодых людей ввиду как их особой восприимчивости, связанной со спецификой решаемых возрастных задач, так и высокой социальной мобильности этой группы. В ситуации социально-экономических

преобразований молодой человек должен попытаться как можно быстрее понять происходящее, перестроить ценностно-смысловые координаты своего жизненного мира.

Как отмечает Е.Л. Омельченко, осмысление влияния глобального финансово-экономического кризиса на жизненные траектории и биографии нынешних молодых людей является задачей будущего. В то же время автор указывает на то, что, несомненно, последствия кризиса будут проявляться в семейных отношениях, становясь все более отчетливыми во временной перспективе. В этой связи интерес представляет изучение семейных перспектив молодых людей, преодолевающих последствия социально-экономического кризиса. Научные взгляды К.А. Абульхановой-Славской, Е.И. Головахи, А.А. Кроника, Ж. Нютена, Н.С. Пряжниковой послужили основанием для понимания семейных перспектив как представлений человека о своей будущей семейной жизни, опосредующих в молодости поиск и выбор брачного партнера, реализацию определенного стиля супружеских и детско-родительских отношений. Семейные перспективы, анализируемые в единстве ценностно-смысловых ориентиров в

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

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

В статье представлены материалы исследований 2009 и 2012 гг., которые отражают трансформацию семейных перспектив молодых людей, проживающих в Алтайском крае. Сравнительный анализ ценностных ориентиров в области семьи, эмоционально-оценочных характеристик и целевой насыщенности семейного будущего позволили выделить тенденции самореализации молодежи в брачно-семейной сфере в условиях социально-экономических преобразований в обществе.

области семейных отношений, эмоционально-оценочных характеристик и целевой насыщенности семейного будущего, позволяют выявлять тенденции самореализации молодого человека в сферах семьи и брака.

Были проведены эмпирические исследования трансформаций ценностных ориентиров в брачно-семейной сфере, содержания целей и эмоциональных оценок мужчин и женщин в возрасте 18-22 лет, проживающих в Алтайском крае. На момент проведения исследования молодые люди не состояли в браке, не имели детей, являлись студентами вузов Алтайского края. В 2009 г. в исследовании приняли участие 107 человек (52 мужчины и 55 женщины), в 2012 г. – 100 человек (37 мужчин и 63 женщины).

Рассмотрим результаты сравнительного анализа ценностных ориентаций в области семьи молодых людей с учетом половой принадлежности респондентов.

Согласно полученным данным наиболее значимыми семейными ценностями для молодых мужчин, принимавших участие в исследовании 2009 г., выступают верность, уважение, а для мужчин-респондентов 2012 г. – верность и дети. Ценность «Доверие» занимает третье



место в иерархии значимых ценностей всех мужчин. Наименее приоритетными в семейных отношениях представители обеих групп считают свободу, разнообразное времяпрепровождение и общность интересов (рис. 1).

По результатам статистического анализа выявлены достоверные различия в семейных ориентирах мужчин. Так, уважение ($p=0,036$), материальное благосостояние ($p=0,008$) и свобода ($p=0,014$) более значимы для мужчин, принимавших участие в исследовании 2009 г., в свою очередь дети ($p=0,008$) и верность ($p=0,021$) – для респондентов 2012 г.

Полученные данные отражают актуальность для молодых мужчин, преодолевающих последствия социально-экономического кризиса, материального благосостояния семьи и личной свободы, которая облегчает существование человека в ситуации ограничения финансовых возможностей, а также стремление к достижению уважения посредством нахождения своего места в изменяющихся социальных условиях. Молодые люди, не чувствующие остроту финансового кризиса, последствия которого были сравнительно минимизированы к 2012 г., более уверены в стабильности своего материального положения, в большей степени ориентируются на реализацию в брачно-семейных отношениях рождения детей, верности и общности интересов.

Представления о достижимости ориентиров в сфере семейных отношений у мужчин также несколько различаются. Так, рождение и воспитание детей видится более доступным в будущем для молодых мужчин, принимавших участие в исследовании 2012 г. ($p=0,001$). Можно заключить, что стабилизация экономической ситуации в стране, а также государственная политика, направленная на поддержку молодых семей, имеющих детей, отражаются на формировании представлений о способах достижения данной ценности у мужчин, проживающих в Алтайском крае. В свою очередь наиболее значимыми семейными ценностями для всех молодых женщин являются дети. В иерархии ценностных ориентаций девушек, принимавших участие в исследовании 2009 г., второе место занимает уважение, а в 2012 г. девушки присвоили это место верности. Третьей по значимости для всех респонденток является ценность доверия (рис. 2).

Применение U-критерия Манна-Уитни позволило установить достовер-

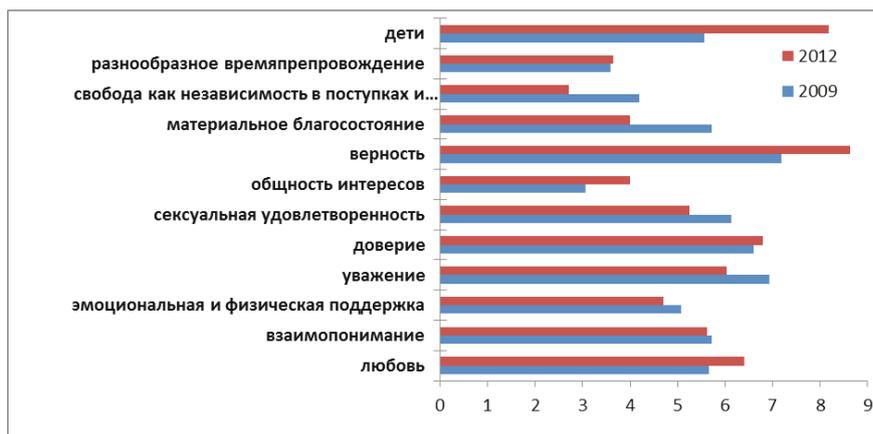


Рис. 1. Сравнение семейных ценностей молодых мужчин

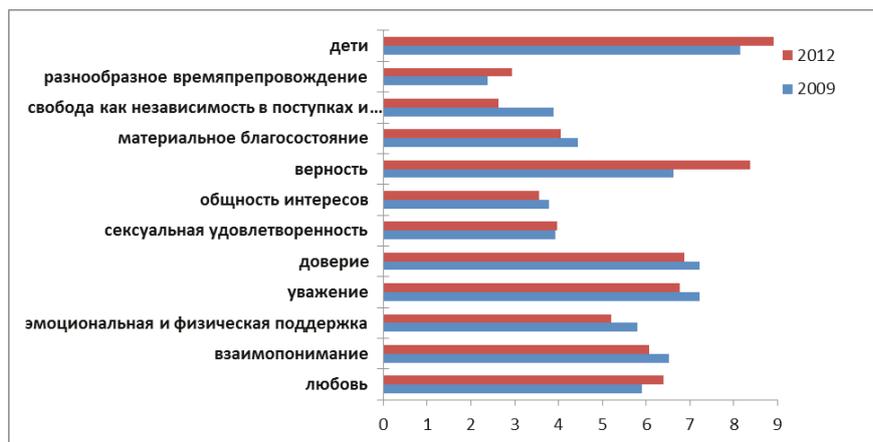


Рис. 2. Сравнение семейных ценностей девушек

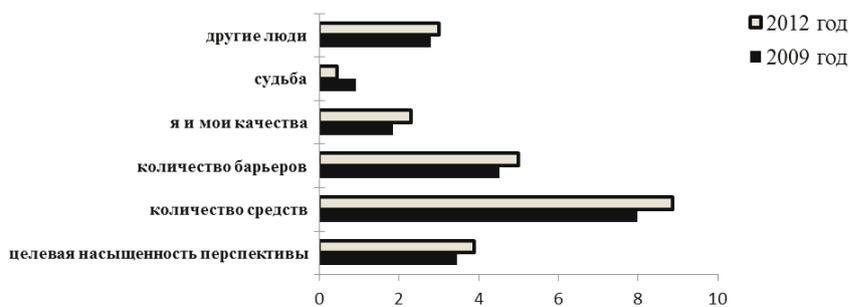


Рис. 3. Целевая насыщенность семейных перспектив молодых мужчин

ные различия в группах молодых женщин, отражающие тот факт, что свобода как независимость в поступках и действиях более значима для девушек, принимавших участие в исследовании 2009 г. ($p=0,003$), а верность стала более ценной для женщин в 2012 г. ($p=0,003$). Полученные результаты можно объяснить тем, что в ситуации экономической нестабильности молодые женщины более ориентированы на сохранение

личной свободы, испытывая опасения относительно обязательств, в том числе заключения брака, в условиях отсутствия уверенности в завтрашнем дне.

Анализ представлений о достижимости в будущем ведущих семейных ценностей показал, что наиболее доступными для всех женщин являются поддержка, сексуальная удовлетворенность и разнообразное времяпрепровождение. Перспективы достижения материального



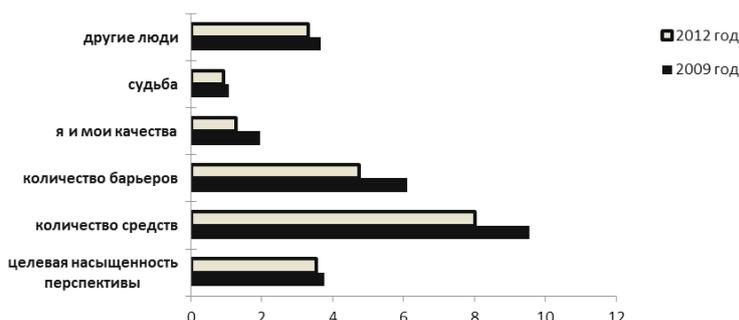


Рис. 4. Целевая насыщенность семейных перспектив девушек

благополучия в своей будущей семейной жизни и рождения детей всем молодым женщинам представляются неопределенными. Достоверных различий в доступности для реализации семейных ценностей между респондентами 2009 и 2012 г. не выявлено, что отражает наличие сомнений в достижении материального благополучия семьи и рождения в ней детей у девушек в период социально-экономического кризиса и их сохранность вплоть до сегодняшнего времени. Следовательно, молодые женщины по-прежнему ощущают нестабильность своего финансового положения, что затрудняет их самореализацию в сфере материнства.

Таким образом, можно заключить, что в процессе преодоления последствий социально-экономического кризиса у мужчин происходит снижение значимости материального благополучия, личная свобода становится менее ценной для всех представителей молодежи вне зависимости от пола. По мере возрастания уверенности в завтрашнем дне молодые мужчины видят для себя больше возможностей в реализации ценности «Дети», что нехарактерно для девушек, которые до настоящего времени сомневаются в своих перспективах достижения финансовой стабильности.

Исследование целеполагания в сфере семьи и брака в группах молодых мужчин позволило установить следующее. Согласно полученным результатам семейная перспектива молодых мужчин, опрошенных в 2012 г., в большей степени насыщена целями по сравнению с респондентами 2009 г. В свою очередь обе группы респондентов выделили примерно одинаковое количество средств достижения целей и предполагаемых барьеров на пути реализации намеченного. Определяя, кто или что может способствовать или помешать достиже-

нию поставленных целей, все юноши в первую очередь называют других людей, затем – себя, в последнюю очередь – судьбу или случай (рис. 3).

Содержательный анализ целей показал, что молодые люди обеих групп в первую очередь планируют удовлетворение своих наиболее важных потребностей в семейных отношениях, встречу с будущей супругой, заключение брака, развитие супружеских отношений, рождение детей. Кроме того, они беспокоятся о возможном одиночестве, болезнях близких людей и стремятся избежать конфликтных ситуаций в собственной семье.

Применение дисперсионного анализа позволило установить, что на уровне статистической тенденции целевая насыщенность семейной перспективы выше у молодых мужчин, опрошенных в 2012 г. ($p=0,098$). У них значительно больше целей в области супружеских отношений ($p=0,001$), и они меньше беспокоятся о болезни близких людей ($p=0,022$). Таким образом, можно заключить, что в условиях социально-экономического кризиса молодые мужчины в несколько меньшей степени планируют свою будущую семейную жизнь, в том числе цели в области супружеских взаимоотношений, и больше беспокоятся об ухудшении здоровья близких людей в сложной жизненной ситуации.

В свою очередь в группах молодых женщин выявлена следующая специфика планирования семейных отношений (рис. 4). Согласно полученным результатам девушки, принявшие участие в исследовании 2009 г. и 2012 г., выдвигают примерно одинаковое количество целей в области будущей семейной жизни. В то же время в 2009 г. они выделили значительно больше средств и барьеров на пути к достижению выдвинутых целей. Так, послужить помехой или способ-

ствовать достижению целей в представлениях всех девушек могут, в первую очередь, другие люди, затем – сами респонденты, и далее – судьба. В свою очередь в 2009 г. девушки чаще указывали себя в качестве того, кто несет ответственность за реализацию целей, нежели опрошенные в 2012 г.

Содержательный анализ целей показал, что все девушки в первую очередь планируют удовлетворение своих наиболее важных потребностей в семейных отношениях, самосовершенствование в них, встречу с будущим супругом, заключение брака, развитие супружеских отношений, рождение детей, стремятся избежать конфликтных ситуаций в собственной семье.

Согласно результатам дисперсионного анализа девушки в 2009 г. продумывали значимо больше способов и средств достижения семейных целей ($p=0,021$) и предполагали наличие большего количества барьеров на пути реализации желаемого ($p=0,007$). Кроме того, в ситуации финансового кризиса девушки чаще рассматривали себя в качестве человека, ответственного за реализацию целей ($p=0,017$), меньше выдвигали цели в области супружеских взаимоотношений ($p=0,002$) и в меньшей степени беспокоились о семейных конфликтах ($p=0,007$).

Таким образом, можно заключить, что в ситуации относительной стабилизации экономической ситуации в стране молодые женщины склонны меньше рассчитывать на свои силы в области семейной самореализации, надеясь, по-видимому, на государственную поддержку. Кроме того, они меньше беспокоятся о возможных препятствиях поставленных целей и видят меньше препятствий на пути к ним. В стабильной социально-экономической ситуации девушки в большей степени задумываются о супружеских отношениях и беспокоятся не о финансовом благополучии, а о возможности возникновения конфликтов в своей будущей семье.

Результаты исследования эмоционально-оценочного отношения к предстоящей семейной жизни респондентов, опрошенных в 2009 г. и 2012 г., демонстрируют следующее. Все молодые мужчины представляют свою будущую жизнь в семье веселой, спокойной, хорошей, легкой, привлекательной, счастливой, необычной, оптимистичной, стабильной, гармоничной, разнообразной, зависящей от них. Вместе с тем в



результате применения статистического анализа данных установлено, что мужчины-респонденты исследования 2012 г. представляют будущую семейную жизнь более интересной (на уровне тенденции, $p=0,053$) и насыщенной ($p=0,016$) по сравнению с молодыми мужчинами, испытывающими на себе последствия социально-экономического кризиса 2009 г. Можно заключить, что ситуация скачкообразных социальных изменений способствует переключению внимания молодых мужчин с их семейных отношений на разрешение возникающих финансовых трудностей, и, напротив, в условиях стабилизации экономической ситуации в стране они в большей степени конструируют представления о будущей семейной жизни как о насыщенной интересными событиями.

В свою очередь молодые женщины схожим образом оценивают свои семейные перспективы. Так, все опрошенные девушки представляют свою будущую семейную жизнь веселой, спокойной, хорошей, легкой, привлекательной, бурной, счастливой, необычной, оптимистичной, гармоничной, разнообразной, интересной, зависящей от них самих, насыщенной. Вместе с тем статистический анализ данных позволил выявить достоверные различия в содержании оценки семейных перспектив молодых женщин. Так, согласно полученным результатам девушки, принявшие участие в исследовании 2009 г., представляют свою будущую семейную жизнь более стабильной ($p=0,08$) по сравнению с респондентами 2012 г. Исходя из этого, можно заключить, что преодолев последствия социально-экономического кризиса 2008-2009 гг., молодые женщины, проживающие в Алтайском крае, к настоящему времени более остро ощущают нестабильность в сфере создания семьи в будущем.

Таким образом, интенсивные социальные трансформации в брачно-семейной сфере, которые проявляются в увеличении количества разводов, в росте числа повторных браков и альтернативных форм брачных отношений, адекватно оцениваются современными молодыми женщинами, создавая у них ощущение нестабильности перспектив самореализации в семье.

На основе анализа представлений о семейном будущем были выявлены факторы, определяющие сроки предполагаемого заключения брака молодыми людьми в 2009 г. и в 2012 г. Так, у ре-

спондентов, принявших участие в опросе 2009 г., факторами, определяющими срок заключения брака, выступили особенности ценностных ориентаций, планирования и эмоционального отношения к будущей жизни в семье. Была получена следующая регрессионная модель: ($R=0,594$; $F=6,45$, $p\leq 0,001$). Срок заключения брака = $3,509-0,074$. Доступность ценности «Любовь» – $0,061$. Значимость ценности «Верность» – $0,063$. Значимость ценности «Материальное благосостояние» + $0,104$. «Я и мои качества» – $0,08$.

Таким образом, в 2009 г. молодые люди планировали вступить в брак тем раньше, чем более достижимой в будущем им представлялась любовь, чем больше они были ориентированы на сохранение верности и улучшение своего материального благосостояния и чем более легкой представляли свою будущую семейную жизнь. В то же время высокая личная ответственность за реализацию поставленных целей в области семейных отношений, напротив, способствовала откладыванию заключения брака на более поздние сроки.

В свою очередь срок предполагаемого заключения брака у молодых людей, опрошенных в 2012 г., определяется следующими факторами: доступностью для реализации ценностей «Свобода как независимость в поступках и действиях» и «Разнообразное времяпрепровождение», насыщенностью событиями отдаленных этапов семейных перспектив, частотой встречаемости в планировании семейной жизни категории «Конфликты в семье». Была получена следующая регрессионная модель: $R=0,682$; $F=9,326$, $p\leq 0,001$.

Срок заключения брака = $1,955 + 0,088$. Доступность ценности «Свобода как независимость в поступках и действиях» + $0,104$. Отдаленное семейное будущее – $0,054$. Доступность ценности «Разнообразное времяпрепровождение» – $0,136$. «Конфликты в семье».

Можно сделать вывод о том, что близкие сроки вступления в брак у современных молодых людей определяются представлениями о возможности разнообразно проводить время в своей будущей семье, степенью продуманности предполагаемых семейных конфликтов. Напротив, планирование заключения официального брака более чем через пять лет формируется из представлений молодых людей о достижимости личной свободы вследствие продумывания отдаленных этапов их семейных перспектив, на которые в том числе приходится создание брачного союза.

Следовательно, молодые люди, которые видят для себя способы достижения разнообразного времяпрепровождения в супружеских отношениях и более подготовлены к возможным семейным конфликтам, планируют вступить в брак в ближайшие пять лет. В свою очередь мужчины и женщины в возрасте 19-22 лет, видящие для себя возможность получения свободы и независимости, вероятно, от родительской семьи, продумывают преимущественно отдаленные этапы семейных перспектив и откладывают заключение брака на более поздние сроки.

Таким образом, можно заключить, что у молодых людей, опрошенных в 2009 г. и 2012 г., планирование вступления в брак определяется различными факторами. Так, если в 2009 г. в качестве факторов, определяющих сроки заключения брака, выступали традиционные семейные ценности любви и верности, а также ориентация на создание материальной базы семьи, то в настоящее время ситуация выглядит кардинально иным образом. Планируя вступление в брак, современные молодые люди рассматривают семейные отношения с точки зрения ограничения личной свободы, ориентируются на возможность разнообразно проводить время с супругом, предполагают вступать с ним в конфликты.

Выявленная картина, на наш взгляд, отражает не только стабилизацию экономической ситуации в стране, в которой молодые люди могут меньше беспокоиться о материальной стороне семейных отношений, но и трансформацию института семьи и брака в их оценке современными мужчинами и женщинами. Так, в условиях многообразия форм брачно-семейных отношений, несмотря на ориентированность молодежи на традиционные семейные ценности, они уже не являются факторами, определяющими сроки заключения официального брака, который в большей степени рассматривается с точки зрения ограничения личной свободы либо возможности разнообразно проводить время с супругом. В этой связи интерес представляют результаты исследования отношения к разводам современных молодых людей в контексте анализа их семейных перспектив. Согласно полученным результатам отношение к разводу молодых мужчин и женщин определяется целевой насы-





ценностью супружеских отношений, доступностью свободы и любви, оценкой будущей семейной жизни по шкале «Счастливая-несчастливая». Была получена следующая регрессионная модель: ($R=0,691$; $R^2=0,478$; $F=10,076$, $p \leq 0,001$).

Допустимость разводов = $2,762 - 0,205$. «Супружеские отношения» + $0,063$. Доступность ценности «Свобода как независимость в поступках и действиях» – $0,109$. «Несчастливая-счастливая» + $0,055$. Доступность ценности «любовь».

Соответственно молодые мужчины и женщины тем благосклоннее относятся к разводам, чем лучше представляют себе способы достижения в будущем свободы и любви, чем меньше выдвигают целей в сфере супружеских отношений и чем менее счастливой видят свою будущую семейную жизнь. Можно заключить, что формирующиеся представления современной молодежи о возможностях совмещения любви и свободы не предполагают планирования супружеских отношений и счастливой семейной жизни, определяют не сроки вступления в брак, а скорее положительное отношение к разводам.

Обобщая результаты исследования трансформации семейных перспектив молодежи в условиях интенсивных социально-экономических преобразований, можно сделать следующие выводы. Так, результаты исследования ориентиров в области семейных отношений, целевой насыщенности планирования будущей семейной жизни и эмоционального отношения к ней молодых мужчин и женщины в 2009-2012 гг. позволили выявить ряд специфических особенностей их семейных перспектив.

В процессе преодоления социально-экономического кризиса 2008-2009 гг., последствия которого были относительно минимизированы к 2012 г., молодые мужчины переориентируются с достижения материального благополучия на самореализацию в отцовстве, видя для себя больше возможностей для рождения и воспитания детей, что нехарактерно для современных девушек, которые до настоящего времени сомневаются в своих перспективах достижения финансовой стабильности. В свою очередь в условиях стабилизации экономической

ситуации в стране все молодые люди в меньшей степени ориентируются на сохранение личной свободы, мобильности, облегчающей достижение устойчивого материального положения. В этой связи молодые мужчины, преодолевшие период кризиса, больше акцентируют внимание на планировании своей будущей семейной жизни, в том числе целей в области супружеских взаимоотношений. В схожей жизненной ситуации девушки в большей степени задумываются о супружеских отношениях и беспокоятся не о финансовом благосостоянии, а о возможности возникновения конфликтов в своей будущей семье. Современные молодые женщины склонны меньше рассчитывать на свои собственные силы в области семейной самореализации, надеясь, по-видимому, на государственную поддержку. Кроме того, они меньше беспокоятся о способах достижения поставленных целей и видят меньше препятствий на пути к ним. В условиях относительной финансовой стабильности молодые мужчины значительно чаще конструируют представления о будущей семейной жизни как о насыщенной интересными событиями. Однако современные девушки, затрудняющиеся в построении перспектив достижения материального благополучия, адекватно оценивая трансформацию институтов семьи и брака, ощущают нестабильность своего семейного будущего.

На основе полученных результатов можно выделить тенденции брачно-семейного поведения молодежи Алтайского края. Так, в случае сохранения стабильной экономической ситуации молодые люди будут меньше беспокоиться о сохранении личной свободы, демонстрируя большую готовность к семейным отношениям, которые в целом представляются им привлекательной сферой самореализации. Это очень важно, так как в настоящее время ориентация на личную свободу является одним из ведущих факторов, определяющих откладывание заключения официального брака людьми в возрасте 18-22 лет, а также степень их благосклонности отношении к разводам.

Вместе с тем стабилизация экономической ситуации способствует тому, что молодые мужчины, в меньшей степени

озабоченные достижением материального благополучия, будут более активно реализовываться в роли отца и мужа, а женщины, уверенные в государственной поддержке, будут концентрироваться на супружеских отношениях и разрешении возможных семейных конфликтов. В то же время молодым женщинам для активного включения в семейную сферу необходима большая уверенность в своих способностях к достижению финансовой независимости, так как они острее, чем мужчины, реагируют на дестабилизацию брачно-семейных отношений в современном мире.

Трансформация институтов семьи и брака проявляется в том, что к настоящему моменту традиционные семейные ценности, несмотря на их значимость, не оказывают влияния на брачные планы молодежи, так же, как и материальная составляющая их жизни. Планируя вступление в брак, современные молодые люди ориентируются на возможность разнообразно проводить время с супругом, предполагают вступать с ним в конфликты, отстаивая собственные интересы. В этой связи с целью стимуляции брачного поведения мужчин и женщин необходимым представляется на уровне региона, возможно, с помощью социальной рекламы демонстрировать супружеские отношения с точки зрения перспектив реализации разнообразных интересов, а не только как способ достижения традиционных ценностей любви и верности. Неблагоприятной, с точки зрения сохранности института брака, выглядит тенденция формирования у молодежи Алтайского края представлений о возможности совмещения любви и личной свободы, что, согласно полученным результатам, может способствовать увеличению числа разводов в будущем.

* Статья подготовлена при поддержке гранта Президента Российской Федерации. (МК-4817.2011.6)

¹ Омельченко Е.Л. Субкультуры, поколения, солидарности. К вопросу концептуализации форм коммуникации в молодежной среде [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hse.ru>.

² Гаврилюк В.В. Динамика ценностных ориентаций в период социальной трансформации (поколенный подход) // Социологические исследования. 2002. № 1. С. 96-105.





ТИПОЛОГИЯ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ АЛТАЙСКОГО КРАЯ ПО УРОВНЮ И ДИНАМИКЕ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В 2000-Х ГГ.

В настоящее время сельские административные районы должны стать объектами пристального внимания государственных органов управления как на федеральном, так и на региональном уровнях. Во-первых, это вызвано необходимостью реализации Концепции устойчивого социально-экономического развития сельских территорий в Российской Федерации до 2020 г. и принятой в 2011 г. на ее основе соответствующей программы в Алтайском крае. Во-вторых, это обусловлено вступлением России во Всемирную торговую организацию, социально-экономические последствия которого специалисты во многом связывают с будущими угрозами для сельского хозяйства и сохранения сельского сообщества. В связи с этим нам представляется важным обратиться к анализу современного состояния и произошедших за прошлое десятилетие изменений в социальном развитии сельских районов Алтайского края, выявить территориальные особенности такого развития

и очаги неблагополучия. Наиболее продуктивным в этом отношении инструментом, на наш взгляд, является типологический анализ.

Методика построения типологии. Типологический анализ сельских муниципальных районов Алтайского края по уровню и динамике развития социальной среды жизнедеятельности населения проведен в несколько этапов. **На первом этапе** произведен отбор статистических показателей, в совокупности характеризующих уровень социального развития районов по семи основным сферам:

- демографическое развитие (относительные показатели естественного и миграционного приростов);
- здравоохранение (относительные показатели обеспеченности населения больничными и поликлиническими медицинскими учреждениями, врачами всех специальностей и средним медицинским персоналом, первичной заболеваемости населения);
- жилищно-коммунальное хозяйство (относительные показатели

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

Оксана Андреевна Иванова, аспирант факультета социологии ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет»

В статье представлены результаты типологического анализа уровня и динамики социального развития 60 сельских административных районов Алтайского края в 2000-х гг. Описана авторская методика построения типологии районов по уровню и динамике развития социальной сферы. Дана характеристика особенностей уровня социального и экономического развития 4-х выделенных типов районов. Выделены социальные угрозы двух наиболее проблемных типов. Сделан вывод о необходимости приоритетной поддержки этих двух типов районов в политике региональных органов управления.

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).

средней площади квартир и ввода в действие жилья на душу населения, доли ветхого жилья в общей площади жилищного фонда, доли жилья, оборудованного водопроводом, канализацией, отоплением, газом, горячим водоснабжением);

- школьное и дошкольное образование (относительные показатели доли учащихся школ и уплотненности детских садов);

- социально-культурная сфера (относительные показатели обеспеченности населения библиотеками и культурно-досуговыми учреждениями);

- потребительский рынок товаров и услуг (относительные показатели оборота розничной торговли, обще-





ственного питания) и платных услуг на душу населения);

- сфера *доходов и занятости* населения (среднемесячная зарплата на одного работника, среднемесячная зарплата в сельском хозяйстве, уровень официально зарегистрированной безработицы).

Всего отобрано 25 статистических показателей, характеризующих уровень социального развития сельских муниципальных районов Алтайского края в 2000 и 2010 гг.

На втором этапе с целью математического сведения отобранной совокупности показателей по 2000 и 2010 гг. в более крупные группы проведен их факторный и кластерный анализ. За основу взяты варианты естественного разбиения совокупности признаков методом анализа главных компонент с применением метода вращения Варимакс с нормализацией Кайзера на 8 и 9 факторов (74% и 73,4% объясненной дисперсии для 2000 и 2010 гг. соответственно). На основе полученных факторов отдельно по 2000 и 2010 гг. выполнен кластерный анализ методом K-means. Анализ показал, что вариант разделения на 3 типобразующих кластера дает наиболее эффективное решение с точки зрения их наполненности.

Третий этап типологического анализа включал в себя, во-первых, расчет основных статистических показателей по каждому кластеру (типу сельских муниципальных районов), необходимых для проведения их содержательной интерпретации; во-вторых, саму процедуру содержательной интерпретации каждого типа районов по уровню социального развития в 2000 и 2010 гг. Для характеристики различных типов районов с целью обогащения ее содержательной стороны дополнительно использованы статистические показатели, отражающие уровень экономического развития. В результате построено две типологии сельских муниципальных районов Алтайского края по уровню социального развития в 2000 и 2010 гг.

И, наконец, **на четвертом этапе** выполнено пересечение типологий 2000 и 2010 гг. по двум критериям: 1) уровень социального развития района в 2010 г.; 2) характер динамики социального развития района

в 2000-х гг. Процедура пересечения заключалась в выделении в каждом типе районов по уровню развития социальной среды жизнедеятельности населения в 2010 г. подтипов, различающихся характером динамики соответствующих показателей за прошедшее десятилетие: 1) районы с *отрицательной динамикой* социального развития, позиции которых на фоне всех районов края ухудшились; 2) районы с *нулевой динамикой*, сохранившие позиции; 3) районы с *положительной динамикой* социальной сферы, приведшей к улучшению статуса района. Результатом проведения вышеуказанных процедур стало построение *двухурвневой типологии сельских муниципальных районов по уровню и динамике социального развития*.

Характеристика типологии районов. По итогам типологического анализа сельских муниципальных районов Алтайского края по уровню и динамике социального развития в 2000-х гг. было получено четыре типа районов: 1) наиболее благополучные (условно названные нами «районы-флагманы»); 2) с устойчивым средним уровнем развития (районы-«персистенты», от английского *persist* – «удерживаться», «сохраняться»); 3) относительно неблагополучные с положительной динамикой (районы-«эмердженты», от английского *emerge* – «выныривать», «возникать»); 4) наиболее неблагополучные (районы-аутсайдеры). Расположение различных типов районов на карте края представлено на рисунке 1.

Первый тип – наиболее благополучные районы по уровню и динамике социального развития («флагманы») – представлен 18 районами (Алтайский, Благовещенский, Кулундинский, Локтевский, Рубцовский, Бийский, Змеиногорский, Ключевский, Зональный, Павловский, Панкрушихинский, Первомайский, Петропавловский, Поспелихинский, Ребрихинский, Тогульский, Тальменский, Угловский). Уровень развития большинства показателей социальной сферы в районах первого типа в 2010 г. был существенно выше по сравнению с остальными типами районов.

Районы-флагманы характеризуются наиболее благоприятной ситуацией в сфере демографического развития: наименьшими на фоне районов края потерями населения по показателю общего прироста (-6,6‰), достигаемым как за счет наименьшего превышения смертности над рождаемостью (-2,8‰), самого благоприятного соотношения рождаемости и смертности (82,5%), так и за счет самого низкого оттока населения. Характерной особенностью миграционных процессов в рассматриваемых районах является наименьшая интенсивность внутрирегионального перемещения населения (-5,6‰) при наиболее интенсивном его оттоке в другие регионы России (-3,8‰).

Здесь зафиксированы самые высокие показатели доли учащихся школ в населении района (1135 чел. на 10 тыс. жителей) и плотности детских садов (82,5 ребенка на 1 детский сад). Несмотря на самый низкий по сравнению с остальными типами районов уровень обеспеченности населения медучреждениями (на 1 тыс. жителей 11 больничных и поликлинических учреждений), а также медицинскими кадрами (191 врач и 808 работников среднего медперсонала на 1 тыс. жителей), уровень первичной заболеваемости населения незначительно отстает от среднерегионального (800,7 случая на 1 тыс. населения). Районы-флагманы отличаются самым низким уровнем обеспеченности населения библиотеками и культурно-досуговыми учреждениями (83 и 96 на 1 тыс. чел.).

Районы первого типа характеризуются наиболее благоприятной ситуацией в сфере обеспеченности сельского населения жильем. Здесь зафиксирован самый высокий объем вводимого жилья (5,6 кв. м на 1 жителя) при наименьшей доле ветхого жилья в общей площади жилфонда (3,4%). Сложилась неоднозначная ситуация по оборудованности жилья коммунальными услугами: выявлены наибольшая доля жилья, оборудованного канализацией (45,5%) и горячей водой (8,8%), но доля жилья с газом и центральным отоплением ниже среднерегионального уровня (85,1 и 78,9%). Уровень общей площади жилфонда на душу населения также находится



на уровне ниже среднего значения по краю (22,7 кв. м на 1 жителя).

В сфере развития потребительского рынка товаров и услуг населению в районах-флагманах сложилась самая благоприятная ситуация по сравнению с другими типами районов: показатели оборота розничной торговли, общественного питания, платных услуг на душу населения значительно выше соответствующих среднекраевых значений (45135, 1579 и 7249 руб. на 1 жителя соответственно).

Основу благополучного социального развития районов-флагманов образуют относительно высокие показатели их экономического развития. Последние существенно выше по сравнению с остальными районами: средние показатели произведенной продукции промышленного и сельскохозяйственного производства, а также инвестиции в основной капитал составили 51666, 77280 и 17232 руб. на душу населения соответственно. Районы данного типа в среднем отличаются самым низким уровнем официально зарегистрированной безработицы (3,4%).

Второй тип – районы с устойчивым средним уровнем социального развития («персистенты») – наиболее наполненный, представлен 29 районами края (рис. 1). Ситуация в таких районах в целом отражает среднюю картину уровня социального развития в крае. Здесь наблюдаются относительно низкий общий прирост населения на фоне всех районов края (-12,3%), достигаемый в основном за счет высокого оттока населения (-8,6%). Миграционное поведение населения в рассматриваемых районах отличается положительным миграционным приростом, преимущественно из стран СНГ (1,2%). Показатели рождаемости населения близки к среднекраевому уровню. Зафиксированы низкие показатели количества учащихся школ в расчете на 10 тыс. жителей (1102 чел.) и плотности детских садов (62 ребенка на 1 детский сад).

В районах второго типа уровень обеспеченности населения медучреждениями (15 больничных и 13 поликлинических учреждений на 1 тыс. чел.) и медицинскими кадрами (217 врачей и 845 работников среднего медперсонала на 1 тыс. жителей) в

целом отражает среднюю ситуацию по краю, однако первичная заболеваемость населения здесь существенно выше среднего (927 случаев на 1 тыс. населения). Уровень обеспеченности населения библиотеками и культурно-досуговыми учреждениями в рассматриваемых районах близок к среднекраевым значениям (103 и 119 на 1 тыс. жителей). На среднем уровне по региону находятся также показатели обеспеченности сельских жителей жильем и его качества.

Рассматриваемые районы отличаются относительно неблагоприятной ситуацией в сфере развития потребительского рынка товаров и услуг: показатели оборота розничной торговли, общественного питания, платных услуг на душу населения составили в среднем 36608, 966 и 5636 руб. на душу населения, что заметно ниже среднекраевых показателей.

Близким к среднему по сельским районам края является уровень развития рынка труда. Официально зарегистрированная безработица превышает среднее значение по краю (4,5%). Ситуация в сфере оплаты труда в рассматриваемых районах в наибольшей степени по сравнению с остальными типами близка к средней картине по краю: заработная плата в сельском хозяйстве составляет в среднем на 1 работника 7140 руб., а по всем отраслям – 9510 руб.

Показатели произведенной продукции промышленного производства и инвестиций в основной капитал на душу населения в районах-«персистентах» наиболее близки по сравнению с остальными типами районов к среднекраевому уровню (31201 и 8932 руб. на душу населения). Но при этом здесь отмечен самый высокий средний уровень произведенной сельскохозяйственной продукции на душу населения (77345 руб.).

Третий тип по уровню и динамике социального развития – **неблагополучные районы с положительной динамикой («эмердженты»)** – 9 районов (Баевский, Бурлинский, Егорьевский, Краснощековский, Крутихинский, Кытмановский, Усть-Пристанский, Хабарский, Чарышский). Уровень социального развития в районах третьего типа в 2010 г. уступал

первым двум типам и в целом был ниже среднего по краю.

Районы-«эмердженты» характеризуются наиболее неблагоприятной ситуацией в сфере демографического развития: самым высоким отрицательным естественным приростом населения (-17,6‰) за счет его наибольшего оттока (-12,9‰), в т.ч. в другие территории региона (-6,1‰). Отличительной чертой районов данного типа является наибольшее превышение смертности над рождаемостью (-4,6‰), в целом наиболее неблагоприятное соотношение рождаемости и смертности (75,2%). Районы данного типа характеризуются высокой долей учащихся школ в численности населения (1132 чел. на 10 тыс. чел.), но самой низкой плотностью детских садов (60 детей на 1 детский сад).

Несмотря на близкий к среднекраевому уровень обеспеченности населения районов-«эмерджентов» медучреждениями (по 15 больничных и поликлинических учреждений на 1 тыс. жителей) и медицинскими кадрами (209 врачей и 888 работников среднего медперсонала на 1 тыс. населения), рассматриваемые районы отличаются самым высоким уровнем первичной заболеваемости населения (996 случаев на 1 тыс. населения).

Ситуацию по обеспеченности населения жильем и его качеству трудно оценить однозначно: на фоне почти среднекраевых значений общей площади жилфонда на душу населения (23,8 кв. м на 1 жителя) и доли ветхого жилья в общей площади жилфонда (5,9%) зафиксированы относительно низкие показатели его ввода в действие (1 кв. м на 1 жителя), а также оборудованности водопроводом (42,7%), канализацией (28,7%), горячей водой (2,5%). По обеспеченности населения учреждениями культурно-досуговой сферы зафиксированы показатели выше соответствующих средних значений по краю: 123 библиотеки и 148 клубов на 10 тыс. населения.

Районы-«эмердженты» отличаются неблагоприятной ситуацией в сфере развития потребительского рынка товаров и услуг: здесь показатели оборота розничной торговли, общественного питания и платных услуг на душу населения ниже сред-



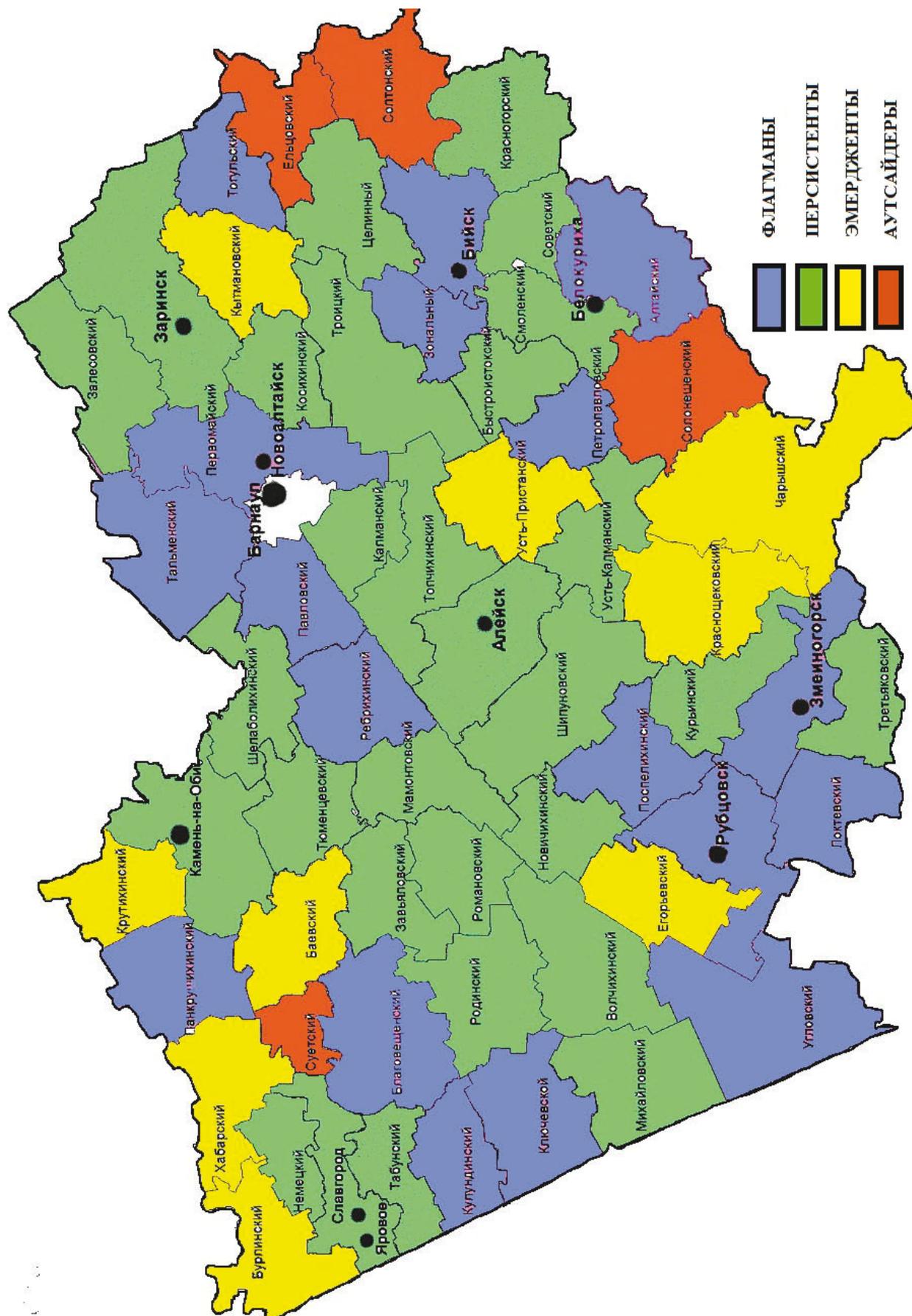


Рис. 1. Типы сельских муниципальных районов Алтайского края по уровню и динамике социального развития в 2000-х гг.



некраевых (35433, 911 и 5552 руб. соответственно).

Рассматриваемые районы характеризуются низкими уровнями среднемесячной заработной платы на одного работника по всем отраслям (9391 руб.) и по сельскому хозяйству (7298 руб.), произведенной продукции промышленного и сельскохозяйственного производства, а также инвестиций в основной капитал (21004, 74833 и 7105 руб. на душу населения соответственно). В районах-«эмерджентах» зафиксирован самый высокий уровень безработицы (4,9%).

Таким образом, **районы-«эмердженты» имеют множество проблем социального развития, представляющих угрозу их дальнейшему развитию.** К ним относятся сравнительно высокие значения показателей оттока населения, первичной заболеваемости населения, безработицы; сравнительно низкие показатели рождаемости населения, обеспеченности населения жильем и его качества (по оборудованности водопроводом, канализацией и горячей водой), развития потребительского рынка и платных услуг населению, оплаты труда.

Четвертый тип – наиболее неблагоприятные районы по уровню и динамике социального развития («аутсайдеры») – является наименее наполненным и представлен 4 районами (Ельцовский, Суетский, Солонешенский и Солтонский). Уровень развития социальной сферы в этих районах ниже среднего по краю, заметно уступает всем остальным типам.

Районы-аутсайдеры характеризуются неблагоприятной ситуацией в сфере миграционных процессов: отрицательное значение общего прироста населения (-15,9‰) достигается в основном за счет высокого оттока населения (-12,4‰) – в частности, наиболее интенсивной межрегиональной миграции (-4,0‰). Но при этом здесь наблюдается относительно благоприятное соотношение рождаемости и смертности населения (82,2%) при близком к среднему уровню показателе превышения смертности над рождаемостью (-3,5‰), а также доли учащихся школ (1129 чел.) в расчете на 10 тыс. насе-

ления и уплотненности детских садов (69 детей на 1 детский сад).

В районах четвертого типа в целом сложилась благополучная ситуация в сфере здравоохранения: в 2010 г. здесь зафиксирован самый высокий уровень обеспеченности населения учреждениями (25 больничных и 27 поликлинических учреждения на 1 тыс. населения), средним медперсоналом (983 чел. на 1 тыс. жителей) при самом низком среднем уровне первичной заболеваемости населения (761 случай на 1 тыс. населения). Однако уровень обеспеченности квалифицированными медицинскими кадрами (врачами) в районах-аутсайдерах – самый низкий по сравнению с другими типами (184 на 1 тыс. населения).

Ситуацию по обеспеченности населения жильем и его качеству в целом можно оценить как относительно неблагоприятную: на фоне самого высокого уровня общей площади жилфонда на душу населения (26,1 кв. м на 1 жителя) и отдельных высоких средних показателей оборудованности жилфонда (газом – 89,8%, центральным отоплением – 85,6%) наблюдается самая высокая доля ветхого жилья в общей площади жилфонда (37,6%) и самый низкий уровень ввода в действие жилья (0,6%). Показатели обеспеченности населения учреждениями культуры на уровне существенно выше среднего (153 библиотеки и 178 клубов на 1 тыс. жителей).

Районы-аутсайдеры отличаются самой неблагоприятной ситуацией в сфере развития потребительского рынка товаров и услуг: здесь отмечены самые низкие по сравнению с остальными типами районов показатели оборота розничной торговли, общественного питания и платных услуг на душу населения (35552, 841 и 4529 руб. соответственно).

В районах четвертого типа зафиксирован самый низкий уровень среднемесячной заработной платы на 1 работника по всем отраслям (9198 руб.) и по отрасли сельского хозяйства (7041 руб.), а также по таким экономическим показателям, как объем произведенной продукции промышленного и сельскохозяйственного производства и инве-

стиций в основной капитал на душу населения (13889, 74716 и 4347 руб. соответственно). Уровень официально зарегистрированной безработицы в районах данного типа близок к среднему уровню (4,1%).

Таким образом, **основными «проблемными точками» в сфере социального развития в районах-аутсайдерах** являются прежде всего высокий отток населения, низкие значения обеспеченности населения квалифицированными медицинскими кадрами (врачами), ввода в действие жилья и его качества, развития потребительского рынка товаров и услуг, оплаты труда.

Таким образом, типологический анализ сельских муниципальных районов Алтайского края позволил выделить 4 типа районов, качественно отличающихся между собой по уровню и динамике социального развития в 2000-х гг.:

1 тип – 18 наиболее благополучных районов;

2 тип – 29 районов с устойчивым средним уровнем развития;

3 тип – 9 относительно благополучных районов с положительной динамикой за рассматриваемый период;

4 тип – 4 наиболее неблагоприятных района.

Если первый тип районов представляет собой территорию с самым высоким уровнем и динамикой как социального, так и экономического развития, и может рассматриваться как территория социального благополучия и «роста», привлекательная для инвестиций, то последние два типа регионов с наиболее проблемной ситуацией не только в социальном, но и экономическом отношении, должны стать объектами внимания органов регионального управления, по отношению к которым могут быть применены различные меры социально-экономической поддержки. Причем первый приоритет в этом отношении должны получить 4 наиболее неблагоприятных района (Ельцовский, Суетский, Солонешенский и Солтонский), не сумевшие повысить свой статус даже в годы экономического роста и приоритетности социальной политики.





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

В современных условиях проблема социальной стандартизации имеет особую актуальность. В работе показана значимость и основные направления разработки минимальных социальных стандартов. Оценивается уровень и динамика прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда. Выявляются негативные тенденции и предлагаются современные направления развития социальной стандартизации.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СТАНДАРТИЗАЦИИ

Современный период экономического развития России связывается с ростом стабильности, выводом экономики из кризиса, прекращением социально-экономического спада и достижением положительных темпов развития экономики. Для стабилизации и развития социально-трудовых отношений необходимо совершенствование подходов к решению проблем уровня и качества жизни населения, совершенствование социальной политики государства, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Социальные стандарты являются ориентирами при выработке социально-экономической политики государства, основой распределения ресурсов, формой социальных гарантий и обязательствами государства перед народом.

Проблема социальной стандартизации имеет широкие границы, и ее конкретное содержание в значительной мере определяется состоянием экономики страны. На любом историческом этапе социально-экономического развития общество предъявляет определенные требования к уровню и качеству жизни. Эти требования различаются в зависимости от принадлежности человека той или иной профессиональной группе. Совокупность этих требований и определяет стандарт жизни, или социальный стандарт.

В самом общем виде понятие социального стандарта характеризует сложившийся уровень потребления тех или иных благ, который признается большинством населения или представителей той или иной общественной группы людей приемлемым (нормальным) для себя. Такого рода стандарты всегда

существуют в сознании людей, однако они не имеют жестких границ и документально не оформлены.

Наряду с этим социальные стандарты могут использоваться государством в качестве инструмента управления социальным развитием при выработке социально-экономической политики, распределении направляемых в социальный сектор ресурсов, реализации социальных программ, закреплении и обеспечении социальных гарантий граждан и решении других задач. В этом случае социальные стандарты приобретают вид четко зафиксированных нормативов. Они могут иметь обязательный или рекомендательный характер. Однако во всех случаях государство устанавливает правила их применения.

Для решения задач в сфере потребления, обеспечения минимальных государственных социальных гарантий гражданам используются главным образом минимальные социальные стандарты.

Принятое в 1997 г. Постановление Правительства Российской Федерации «О государственных минимальных социальных стандартах» определяло, что социальная стандартизация является сферой регламентации важнейших параметров социального развития со стороны органов государственной власти.

Необходимо отметить, что социальные стандарты существуют в разных видах. Они могут иметь вид сложившихся представлений о приемлемом или желательном уровне и качестве жизни или законодательно установленных нормативов. Они могут иметь обязательный или рекомендательный характер.

Большинство социальных стандартов является обязательствами государства

перед различными группами населения и обеспечивается за счет бюджета. Государственные социальные стандарты устанавливаются через официальные нормативно-правовые акты, после чего становятся обязательными для применения на всей территории страны. Размеры установленных государством нормативов должны пересматриваться в зависимости от финансовых возможностей государства и темпов инфляции.

В установлении государственных социальных стандартов существуют два подхода, в соответствии с которыми государственные социальные нормативы разделяются на две группы.

Первая группа – это стандарты, ориентированные на обеспечение минимальных социальных гарантий. К ним относятся прожиточный минимум различных категорий населения, минимальный размер оплаты труда, минимальный размер пенсий, минимальные значения ряда социальных пособий, нормы обеспечения бесплатными образовательными и медицинскими услугами, нормативы социального обслуживания инвалидов, престарелых, детей, оставшихся без попечения родителей, и другие категории населения.

Ко второй группе относятся «рациональные», или средние стандарты, являющиеся индикаторами реально сложившейся социальной ситуации и нормами социального благополучия. К этой группе стандартов, например, относятся средняя заработная плата, средний размер пенсий, средняя обеспеченность жильем, среднедушевой доход, средние значения показателей качества жизни.

В отличие от нормативов первой группы стандарты второй группы, как



Таблица 1

Продукты питания (объем потребления в среднем на 1 трудоспособного человека в Алтайском крае в год)

Наименование продукта	Единица измерения	2001 год	2006 год	Отклонение
Хлебные продукты (хлеб и макаронные изделия в пересчете на муку, мука, крупы, бобовые)	кг	150,8	137,0	-13,8
Картофель	кг	123,1	100	-23,1
Овощи и бахчевые	кг	87,0	97	+10
Фрукты свежие	кг	16,7	23	+6,3
Сахар и кондитерские изделия в пересчете на сахар	кг	20,3	22,2	+1,9
Мясопродукты	кг	31,6	39,7	+8,1
Рыбопродукты	кг	14,3	17,5	+3,2
Молоко и молокопродукты в пересчете на молоко	кг	187,4	187	-0,4
Яйца	штук	165	200	+35
Масло растительное, маргарин и другие жиры	кг	13,1	15,0	+1,9
Прочие продукты (соль, чай, специи)	кг	4,9	4,88	-0,12

правило, не являются нормами, а выступают именно как индикаторы уровня удовлетворения социальных потребностей. Различия между стандартами первой и второй групп заключаются в их различном предназначении.

Минимальные социальные стандарты являются государственными гарантиями выживания людей. Государственные минимальные социальные стандарты (ГМСС) – это установленные законодательством РФ нормы и нормативы, которые гарантируют минимальный уровень социальной поддержки населения в области оплаты труда, пенсионного обеспечения, образования, здравоохранения, культуры, социального и жилищно-коммунального обслуживания.

Разработка государственных минимальных социальных стандартов осуществляется по двум основным направлениям. Первое из них связано с обоснованием норм прямого воздействия, регулирующих прежде всего сферу денежных доходов граждан и обеспечивающих гарантии приобретения ими минимума благ и услуг, приобретаемых на платной основе. Второе направление охватывает сферу бесплатного предоставления минимума социально значимых услуг. По первому направлению разработки государственных минимальных социальных стандартов в основу стандартизации положен прожиточный минимум по основным социально-демографическим группам населения.

Прожиточный минимум выполняет свои прямые функции: влиять на социальную политику государства, другими словами – служить инструментом при определении уровня жизни, заработных плат, пенсий, персональных вычетов из

подходного налога, права на социальную помощь и многое другое.

Уже более 20 лет государство не может определить ответ на вопрос о приемлемом прожиточном минимуме населения.

Загадка первая: как можно прожить на объявляемый ежеквартально уровень прожиточного минимума? Верить официальным цифрам люди давно перестали. Каждый день они сталкиваются с повышением цен и тарифов, негодуют: «Как они там считают? По каким ценам?».

Загадка вторая: зачем его считать, когда реальные доходы, к примеру, пенсионеров, все равно не дотягивают до декларируемых величин, а заработная плата самых обеспеченных категорий населения во много раз их превышает?

Загадка третья: во сколько все-таки обходится жизнь по минимуму? На что ориентироваться семье при расчете потребительского бюджета или работодателю при повышении заработной платы: на индекс потребительских цен, курсовую разницу или же на показатель прожиточного минимума?

Прожиточный минимум – это стоимостная оценка потребительской корзины, включающая в себя минимальные наборы продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности человека и сохранения его здоровья, а также обязательные налоги и сборы. Именно такое определение дано в Федеральном законе № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», вступившем в силу 24 октября 1997 г. и являющемся основным документом, регламентирующим величину прожиточного минимума. Величина прожиточного минимума еже-

квартально устанавливается Правительством Российской Федерации в целом по РФ, а в субъектах РФ потребительская корзина устанавливается законодательными (представительными) органами субъектов РФ. Решение об определении конкретного прожиточного минимума принимается местными властями децентрализованно.

С 2006 г. по настоящее время размер прожиточного минимума рассчитывается на основании потребительской корзины, которая была установлена Федеральным законом «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» от 31 марта 2006 г. № 44-ФЗ. До этого размер прожиточного минимума определялся на основании потребительской корзины, установленной Федеральным законом «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» от 20 ноября 1999 г. № 201-ФЗ. В результате пересмотра состава потребительской корзины величина прожиточного минимума в целом по РФ возросла на 7%. При этом для пенсионеров она увеличилась на 13%, для трудоспособного населения и детей – на 5%. Следует отметить следующий момент: состав потребительской корзины – это понятие изменяющееся и оно пересматривается не реже раза в пять лет для всех основных социально-демографических групп населения в целом по России, при этом также уточняется методика определения. Так, согласно нынешней методике размер прожиточного минимума на 15% больше, чем рассчитанный по методике 1992 г.

В Алтайском крае прожиточный минимум рассчитывается на основе потребительской корзины, установленной Законом «О потребительской корзи-





не в Алтайском крае» от 4 июля 2006 г. № 55-ЗС. До этого размер прожиточного минимума определялся на основании потребительской корзины, установленной краевым Законом «О потребительской корзине в Алтайском крае» от 7 июня 2001 г. № 30-ЗС. Потребительская корзина состоит из продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг. В таблице приведены продукты питания на 1 трудоспособного человека в 2001 и 2006 г. Сравнительный анализ продовольственных корзин показал, что в целом наблюдается положительная динамика по большинству продуктов. Однако в целом продовольственная корзина 2006 г. в Алтайском крае стала легче на 6,02 кг (без учета такого продукта, как яйца, измеряемого в штуках). Несмотря на то, что нормы потребления на продукты питания увеличились, кроме хлебных продуктов (-13,8 кг), картофеля (-23,1 кг), молока и молокопродуктов (-0,4 кг), они продолжают оставаться на элементарном уровне, позволяющем только поддерживать работоспособность и здоровье людей. О низком уровне норм потребления продуктов питания можно судить, сравнив их с нормами, например, минимального потребительского бюджета трудоспособного человека в 1989 г. Так, в продовольственную корзину были включены продукты питания в следующих объемах: хлебные продукты – 225,2 кг, картофель – 146 кг, овощи и бахчевые – 129 кг, фрукты свежие – 40,3 кг, сахар и кондитерские изделия – 39,1 кг, мясопродукты – 55,1 кг, рыбопродукты – 24,5 кг, молоко и молокопродукты – 209 кг, яйца – 183 шт., масло растительное, маргарин – 14,6 кг. Кроме того, произошло сокращение продуктов-представителей, по которым отслеживаются цены, с 75 в 1989 г. до 35 в 2006 г. Не лучше ситуация и с другими составляющими потребительской корзины – непродовольственными товарами и услугами. Так, в непродовольственную корзину не включены расходы на мебель, так как предполагается, что низкодоходные семьи используют имеющиеся запасы, не обновляя их, и при необходимости производят ремонт самостоятельно. В корзину услуг хоть и включены услуги культуры, но они составляют всего 5% от общей величины расходов на услуги.

Минимальный потребительский бюджет характеризует структуру потребления и уровень удовлетворения потребностей, которые общество на данном этапе считает минимально допусти-

мыми. Он является расчетной величиной и существенно зависит от методологии счета. Еще в 1989 г. отмечалось, что ныне действующая методология привязана к фактическому уровню жизни беднейших семей в нашей стране, который можно охарактеризовать не как малообеспеченность, а как нищету. Такой подход ориентирует минимальный потребительский бюджет на удовлетворение физиологических потребностей на крайне низком уровне, не оставляя возможностей для развития личности. Это четко прослеживается на примере расчета минимального потребительского бюджета 1989 г. Обещанная Союзным правительством методика привязки минимальных уровней доходов (заработной платы, пенсий, стипендий и т.д.) к традиционной рассчитанной величине прожиточного минимума закрепит и на будущее нищету и ее расширенное воспроизводство.

Проведенный сопоставительный анализ, таким образом, подтвердил установку 1989 г., о чем свидетельствует чрезвычайно низкий уровень жизни, заложенный в расчет прожиточного минимума.

Характер рабочей силы, необходимый для обеспечения поступательного развития общества, рабочей силы, ориентированной на постоянное совершенствование, требует принципиально иного подхода к определению ее стоимости. Речь идет не только о величине минимального потребительского бюджета, но и о качественно иной его структуре, ориентации на развитие не только физиологических, но и духовных потребностей человека. Это переход к другой системе оценок. Эволюционно в нашей стране он неосуществим, необходима кардинальная реформа отношений распределения, утверждение новых принципов формирования доходов. Механизмом реализации должна быть соответствующая государственная политика доходов.

Назрела необходимость в пересмотре состава потребительской корзины, так как в таком виде она существует уже более 5 лет и за последние годы многое изменилось. Образование и здравоохранение во многом стали платными, услуги ЖКХ становятся платными на все 100%. Человек должен платить за образование, за лечение, за жилье, за повышение своего культурного уровня.

Потребительская корзина, лежащая в основе прожиточного минимума, является минимальной критической нормой жизнеобеспечения человека, она

обеспечивает не достойную жизнь, а физическое выживание. Очевидно, что минимальный размер оплаты труда, минимальный размер пенсий, минимальная стипендия не могут быть ниже прожиточного минимума, поскольку в случае недостижения этого уровня обеспечения наступает невозможность физического существования.

Нынешняя методика расчета прожиточного минимума предусматривает только чисто физическое выживание. Поэтому нужно менять саму методику. В частности, можно предложить переход к определению прожиточного минимума на основе медианного дохода, как это принято в большинстве стран европейского сообщества. В состав минимального потребительского бюджета включаются товары и услуги, которые приобретаются по крайней мере половиной населения.

Для справки. В потребительскую корзину Великобритании входят расходы на общественное питание, организацию отдыха (развлечения, аудиовизуальное оборудование (MP3-плеер и др.), путешествия и содержание автомобиля. Впервые внесены в корзину DVD-плееры, системы спутниковой навигации, цифровые радиоприемники, загрузка рингтонов на мобильник и цифровая печать. В потребительскую корзину Франции входят расходы на посещение парикмахерской, покупка лаков для волос, гелей для душа и многочисленных косметических средств, без которых нормальная жизнь даже малообеспеченного гражданина не представляется возможной. Предусмотрены средства на приглашение няни, аппараты для исправления зубов, аренду автомобиля, такси, использование мобильного телефона, а также еду для кошек и собак.

Как видим, назрела необходимость пересмотра состава потребительской корзины и включения в нее (отсутствующих в настоящее время) расходов на общественное питание, на образование, на мобильную связь и др. и доведение объемов потребления товаров и услуг с элементарного до рационального уровня.

От размера прожиточного минимума зависят и минимальные государственные социальные стандарты: такие, как минимальный размер заработной платы, минимальные пенсии, стипендии и пособия, пороговый уровень оказания социальной помощи и поддержки.



Минимальная заработная плата представляет собой тот предел, ниже которого не может быть установлена оплата труда ни одного работника, выполняющего норму труда. В настоящее время минимальный размер оплаты труда выполняет две функции: 1) гарантийную, которая не допускает снижения уровня доходов наемных работников ниже минимального размера оплаты труда; 2) служебную, заключающуюся в том, что ее величина как единица измерения лежит в основе: а) расчета минимальных социальных гарантий – минимальных размеров пенсий, пособий, стипендий; б) установления размеров штрафных санкций в административном и уголовном праве; в) определения уровня необлагаемой налогом части заработной платы.

Согласно статье 25 «Всеобщей декларации прав человека» минимальная заработная плата определяется по формуле:

$$Z_m = P_m * K_{жд},$$

где P_m – прожиточный минимум, руб. / мес.;

$K_{жд}$ – коэффициент, учитывающий долю иждивенцев в семье работника.

В России $K_{жд} = 1,2$, по странам СНГ – 1,55.

Таким образом, минимальный размер заработной платы должен быть больше прожиточного минимума на коэффициент, учитывающий долю иждивенцев в семье работника. На основе прожиточного минимума по существу должны устанавливаться минимальные размеры оплаты труда. Однако в настоящее время установленные минимальные размеры оплаты труда не соответствуют величине прожиточного минимума. Рассчитанная динамика и соотношение уровня минимальной заработной платы и прожиточного минимума трудоспособного населения Алтайского края свидетельствуют о том, что минимальная заработная только в 1 квартале 2009 г. составила 82,6% от величины прожиточного минимума (до этого она составляла от 16,4% до 40%). В настоящее время ее удельный вес снизился до 58,4%.

Вместе с этим изменилось и само понимание минимального размера оплаты труда. В соответствии с изменениями, внесенными в Трудовой кодекс в 2006 г., в МРОТ входят все надбавки, доплаты и премии. В минимальную же заработную плату должна входить только оплата работы в пределах установленной Правительством РФ нормы времени, без учета различных доплат. Размер минимальной

заработной платы должен быть равным размеру тарифной ставки 1 разряда (оклада). В минимальную заработную плату не должна входить оплата за сверхурочные работы, за работу в ночное время, за работу с вредными, опасными и иными особыми условиями труда, и тем более – выплаты социального характера и иные выплаты, не относящиеся к оплате труда: такие, как материальная помощь, оплата стоимости питания, проезда, обучения, коммунальных услуг, отдыха и др. В настоящее время некоторые работодатели включают в минимальную заработную плату все, что могут включить.

С 1 сентября 2007 г. субъектам РФ предоставлено право устанавливать в региональном соглашении свой размер минимальной заработной платы. Сегодня в каждом регионе под минимальной заработной платой подразумевается что угодно – она стала совершенно неопределенной величиной. Вот почему предлагается рассчитывать минимальную заработную плату не от прожиточного минимума, а от уровня средней заработной платы в регионе. Это мировая практика. Так, по заключению Международной комиссии, созданной по инициативе ЕС в 1989 г., «справедливой считается минимальная заработная плата, достигающая 68% национальной средней заработной платы». По нашим расчетам, МРОТ уже сейчас в Алтайском крае должен составить не менее 9-10 тыс. руб. в месяц.

Для справки. В странах Евросоюза за минимальный уровень заработной платы всегда превышает прожиточный минимум: например, во Франции – на 59%, в Великобритании – на 53%, в Нидерландах он почти в 2 раза выше. Политика прожиточного минимума характерна не только для развивающихся стран и стран с переходной экономикой, но свойственна и развитым странам: минимальный гарантированный доход (МГД) во Франции и вэльфэра (государственное пособие, обеспечивающее минимальный прожиточный уровень) в США.

В условиях массовой нищеты главной задачей государства становится исключение категории людей, живущих за гранью выживания, и создание условий для повышения уровня жизни всего населения. Именно уровень жизни становится интегральным стандартом в условиях социально-экономического кризиса. В то же время собственно социальными стандартами социального государства могут быть только рациональные, сред-

ние стандарты. Они являются показателями уровня развития социальных функций и служат гарантиями достойного (приемлемого для человека в конкретной социокультурной среде) качества жизни. Деятельность социального государства направлена на обеспечение и развитие именно средних показателей, характеризующих жизнь абсолютного большинства населения, именно они являются целью его социальной политики.

Опыт последнего десятилетия большинства развитых стран свидетельствует о повсеместной переориентации социальной политики от минимальных социальных стандартов к стандартам приемлемого уровня жизни. Произошло изменение их социальной политики в сторону отказа от минимальных социальных стандартов и замены их нормами, стимулирующими индивидуальную активность и ответственность, исключение иждивенчества. Начиная с 80-х гг. XX в. происходит интенсивная замена принципа распределительной справедливости принципами коммутативной справедливости.

Уровень жизни населения определяется фактическим потреблением в сравнении с потреблением материальных благ и услуг, принятым за норму. За годы современных реформ уровень жизни упал у 60% населения, у 25-30% изменился незначительно и лишь у 15-20% вырос, в том числе у 3-5% россиян этот рост оказался весьма значительным.

Существующая высокая дифференциация населения по доходам при значительной доле бедствующих делает невозможным реализацию принципов социального государства, которое по своей сути обеспечивает интересы всех, и тем более большинства.

Социальное государство в Российской Федерации возможно только в случае обеспечения положительной динамики уровня жизни как интегрального показателя социально-экономического прогресса, переориентации социальной политики на средние стандарты.

Таким образом, ситуация, сложившаяся в социальной сфере, характеризуется рядом негативных тенденций. Формирование системы государственных минимальных социальных стандартов на должном количественном и качественном уровнях с учетом мирового опыта будет служить нормативной базой обеспечения конституционных прав граждан социального государства.





Евгения Анатольевна Лукина, директор Автономной некоммерческой организации «Школа успешного имиджа»

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

В статье представлен анализ деятельности молодежных общественных организаций Алтайского края, обозначены основные проблемы, возникающие в процессе их становления и развития. На основе анализа авторы предлагают пути совершенствования молодежной политики в Алтайском крае

РОЛЬ МОЛОДЕЖНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ АЛТАЙСКОГО КРАЯ В РЕАЛИЗАЦИИ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ

Государственная региональная молодежная политика – система государственных приоритетов и мер, направленных на создание условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи. **Целостная и последовательная реализация государственной молодежной политики является важнейшим фактором успешного развития Алтайского края.** К молодежным организациям относятся общественные организации, объединяющие молодых граждан, уставная деятельность которых направлена на обеспечение социального становления молодежи.

Современная модель молодежной политики в Алтайском крае формировалась с начала 2000-х гг. Основой для ее формирования послужила стратегия государственной молодежной политики. На региональном уровне в Алтайском крае действует Закон № 87-ЗС «О региональной молодежной политике» от 5 ноября 2001 г. Молодежная политика края представляет собой комплекс мероприятий, реализующихся посредством комплексных и целевых про-

грамм для молодежи: «Молодежь Алтая» на 2011–2013 гг., «Обеспечение жильем молодых семей в Алтайском крае» на 2011–2015 гг., «Подготовка квалифицированных рабочих кадров для различных отраслей экономики Алтайского края» на 2010–2012 гг. и т.д. Молодежная политика также основывается на иных нормативно-правовых актах Алтайского края, регламентирующих вопросы сферы государственной молодежной политики. В целевой программе «Молодежь Алтая» на 2011–2013 гг., утвержденной Администрацией Алтайского края, уделено большое внимание развитию добровольческой деятельности молодежи, созданию условий повышения конкурентоспособности молодых людей на рынке труда, вовлечению их в программы по развитию управленческого потенциала и молодежного предпринимательства¹.

В настоящее время в Алтайском крае проживают более 600 тыс. молодых людей в возрасте до 35 лет, из них 120 тыс. – представители студенчества. Для организации взаимодействия молодежи с представителями

власти созданы Общественный совет по вопросам молодежной политики при Губернаторе Алтайского края, Молодежный парламент Алтайского края. Кроме этих структур, в крае существует еще небольшое количество общественных молодежных формирований, на которые следует обращать особое внимание в связи с ростом политической активности населения, так как именно они сейчас становятся площадками для самореализации молодежи.

Одной из форм поддержки молодежных инициатив является грантовая политика. Ежегодно растет грантовая поддержка общественных организаций со стороны Администрации Алтайского края. В 2011 г. она выросла в 11 раз и составила более 20 млн руб. В период с 13 февраля по 13 марта 2012 г. состоялся конкурс социально-значимых проектов на предоставление грантов Губернатора Алтайского края в сфере молодежной политики. Для участия в конкурсе было зарегистрировано 349 проектов на сумму 22 118 998 руб. Всего по итогам проведения конкурса экспертной



комиссией было поддержано 143 проекта на сумму 7,7 млн руб., из них 100 проектов было представлено бюджетными учреждениями, 43 – некоммерческими организациями. В текущем году сохранилась тенденция повышения активности участия в конкурсе представителей муниципальных образований края. Их количество увеличилось в 10 раз². Конкурс грантов всегда привлекает внимание общественности, что вызывает необходимость обеспечения прозрачности и объективности при их распределении.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, на 12 марта 2012 г. в Алтайском крае в реестр внесена 2191 некоммерческая организация, помимо которых существует большое число общественных организаций, не имеющих официального статуса. Структура некоммерческого сектора Алтайского края гетерогенна, однако большинство НКО зарегистрированы в форме общественных организаций (35,7%), профессиональных союзов (13,5%), религиозных организаций (11,3%), некоммерческих партнерств (7,4%), некоммерческих (5,5%) и общественных фондов (3,3%) (рис. 1)³.

В 2011 г. общее количество НКО составляло 2228 организаций, т.е. по-прежнему отмечается тенденция сокращения общественных объединений. Сокращение численности общественных объединений связано в первую очередь с прекращением их деятельности. По решению суда в крае ликвидировано 423 некоммерческие организации, годом ранее – 358 организаций. Большинство из них практически не вели никакой деятельности и не представили соответствующие отчеты. Одновременно были зарегистрированы 193 новые организации. Постепенно идет рост общественных объединений в сельской местности. Вместе с тем для устойчивого развития НКО необходима поддержка общественных инициатив со стороны бизнеса и граждан. Этот уровень поддержки все еще остается очень низким.

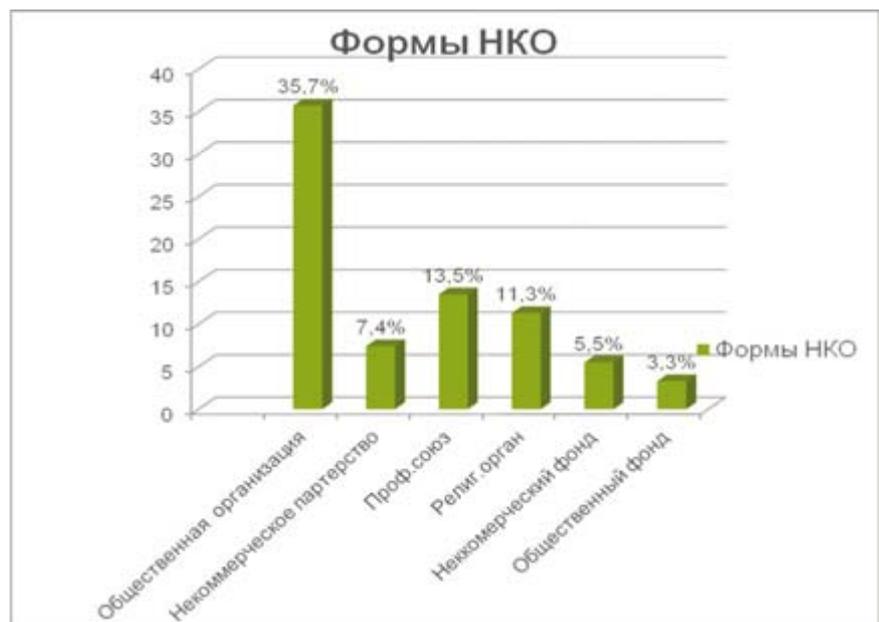


Рис. 1. Организационно-правовые формы деятельности некоммерческих организаций в Алтайском крае

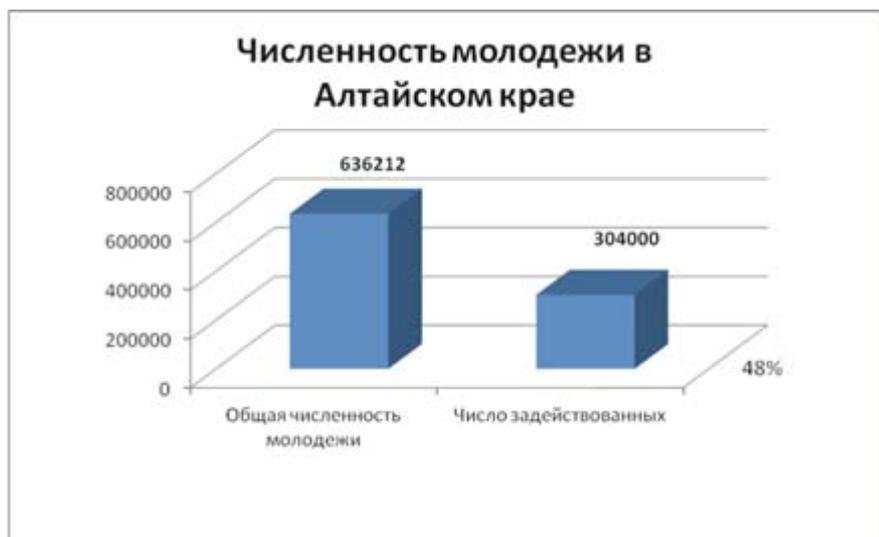


Рис. 2. Численность молодежи в Алтайском крае в 2010 году

Всего в Алтайском крае зарегистрировано 180 НКО, работающих с молодежью.

По данным Управления Алтайского края по образованию и делам молодежи, в 2010 году численность молодежи составляла 636212 чел. (рис. 2); количество молодежи, задействованной в программах, реализуемых детскими и молодежными объединениями, – 304000 чел., а доля молодежи, задействованной в программах, реализуемых детскими и молодежными объединениями, от

общего числа молодежи в субъекте РФ, – 48%.

С целью детального изучения данной проблемы, а также сбора дополнительного эмпирического материала о деятельности негосударственных некоммерческих организаций нами был проведен опрос руководителей общественных объединений Алтайского края (города Барнаул, Новоалтайск, Рубцовск, Славгород, Бийск, поселки Тюменцево, Солонешное, Табуны). Из 180 общественных объединений, работа-





ющих непосредственно с молодежью на территории Алтайского края, в социологическом исследовании приняли участие 56 организаций. Методом формализованного интервью были опрошены руководители 56 общественных объединений, представляющие 7 групп: молодежные, детско-юношеские, культурно-просветительские, спортивно-технические, профессиональные, научно-технические объединения и др.

Социально-демографическая структура опрошенных руководителей НКО Алтайского края выглядит следующим образом. Женщины составили 55% опрошенных руководителей НКО, мужчины – 45%. Большинство опрошенных принадлежат старшей или средней возрастной группе.

Как показали результаты опроса, респонденты выделяют различные причины, которые были значимы для них на этапе создания организации. Среди них – необходимость привлечения внимания общества к нуждам и проблемам отдельных социальных групп и обеспечения соблюдение их прав, стремление решить острые общественные проблемы (например, охрана окружающей среды, поддержка молодежных инициатив, и др.), желание продолжать уже начатую работу, но в новых организационно-правовых формах.

В качестве основного вида деятельности НКО на первое место вышел такой вид социально значимой работы, как организация и пропаганда здорового образа жизни (13%). На втором месте – защита окружающей среды (12%). Третью и четвертую позицию поделили два вида социально значимой деятельности – благотворительность и помощь людям, находящимся в сложной жизненной ситуации (по 11%). Организация молодежного досуга, отдыха, организация культурно-массовых мероприятий занимают пятое место в рейтинге видов социально значимой деятельности респондентов (10%). Менее 10% отведено респондентами таким видам социально значимой деятельности, как воспитание и образование (общественные

школы, приюты, детские больницы и т.п.), информационно-просветительская деятельность, работа с людьми с ограниченными возможностями и правовая защита. Незначительная часть опрошенных, порядка 3%, не могут однозначно идентифицировать свою деятельность как социально значимую, что выражается в выборе варианта ответа «Другое».

Итоги опроса позволили выделить основные причины взаимодействия общественных объединений Алтайского края с органами власти: обращение за финансовой помощью – 36%; информирование представителей органов власти о деятельности объединения – 32%; получение информации от органов власти по различным вопросам – 29%; организация и проведение совместных мероприятий – 28%.

Многие общественные объединения в процессе своего функционирования сталкиваются с целым рядом трудностей. В ходе опроса респондентам было предложено обозначить наиболее острые проблемы, которые, возможно, испытывают их объединения. Основная проблема для общественных объединений Алтайского края – нехватка денежных средств, из которой вытекают такие проблемы, как отсутствие необходимой материальной базы. Также респонденты выделяют проблемы недостатка знаний о некоммерческой деятельности и отсутствие помощи со стороны органов власти. 28% респондентов отметили, что проблема с арендой помещения для их организаций является очень острой. Вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют о двух моментах. Во-первых, в настоящее время для общественных объединений более актуальна проблема выживания, когда целью работы становится продолжение самой работы, а не ее развитие. Во-вторых, одним из ключей к решению проблем является, по мнению респондентов, помощь со стороны органов власти.

Вопрос о перспективах развития НКО большинством опрошенных руководителей воспринимался «болезненно». Главная причина – прак-

тическая невозможность построения каких-либо среднесрочных и долгосрочных прогнозов в современных нестабильных условиях. Только треть руководителей видит перспективы развития своих объединений собственно в продолжении и расширении работы, организации структурных подразделений, реализации новых программ. Вообще не видят никаких перспектив 5% опрошенных.

В то же время молодежные объединения представляют собой полигон для освоения навыков самоуправления, лидерства, реализации проектов молодежи. Молодежные объединения как «свободные носители» молодежной политики осуществляют определенные позитивные направления работы и играют немаловажную роль в реализуемой молодежной политике Алтайского края.

Молодежные и детские общественные организации привлекают дополнительные ресурсы в сферу молодежной политики. Речь идет не только о прямом финансировании за счет членских взносов, спонсоров или различных фондов, но и об организации труда добровольцев, а также использовании доступных информационных ресурсов, основанных на развитой инфраструктуре молодежного сотрудничества. При этом к деятельности детских общественных организаций в качестве ресурса привлекается зачастую труд не только добровольцев из числа собственных членов, но также и их родителей. Последние в свою очередь используют возможности своих организаций и предприятий для помощи объединениям, в которых состоят их дети.

Деятельность молодежных и детских объединений, как правило, носит экспериментальный характер. Именно в общественных структурах возникают новые идеи и отрабатываются новые модели, которые затем в качестве передового опыта распространяются и осваиваются государственными учреждениями. Следует также учитывать и то, что если главным критерием оценки деятельности для общественной организации является мнение молодежи, успеш-



ность реализации замыслов и проектов, то для государственных структур это соответствие нормативным документам и мнение руководства.

Молодежные объединения являются одним из источников формирования кадров как для экономики, так и для органов власти. Практика показывает, что подавляющее большинство руководителей и сотрудников отраслевых органов власти по делам молодежи начинали свою деятельность как лидеры молодежных и детских общественных организаций. Характерными признаками некоммерческих организаций, работающих с молодежью в Алтайском крае, является заметное усиление их социальных функций и направленности гражданской деятельности, формирование самосознания своих членов. В качестве поощрения волонтерам за их добровольный труд предоставляется помощь в обучении, доступ к информации.

Традиционно социально активная молодежь рассматривается в лучшем случае как объект государственной молодежной политики, а не как ее субъект. Между тем добровольческая деятельность содействует развитию человеческого капитала, организует молодых людей для самостоятельного решения проблем, способствует снижению уровня социальной напряженности. В связи с этим возрастает роль социального партнерства молодежных организаций с органами власти в системе управления территориальным развитием⁴.

Во все времена молодое поколение прежде всего надеется на собственные силы в решении проблем и в то же время нуждается в поддержке. Изучение деятельности отдела по работе с молодежью Управления Алтайского края по образованию и делам молодежи, на который возложены основные функции по работе с молодежью, показывает, что в крае ведется активная работа с молодым поколением. Большое внимание уделяется деятельности студенческих отрядов, молодежных парламентов и молодежных избирательных

комиссий. Однако данная работа не охватывает весь молодежный сектор, соответственно остается нереализованным творческий и лидерский потенциал молодых людей. Деятельность органов власти, занимающихся реализацией молодежной политики в Алтайском крае, требует постоянного совершенствования. Речь идет не только об увеличении материальной помощи и, в случае необходимости, включении административного ресурса. В процессе привлечения молодежи и студентов к общественной деятельности важно расставлять акценты на выгоде от добровольчества и предпринимать попытку сломать стереотип в отношении НКО как непрестижной организации. Для приобщения молодежи к общественной деятельности необходимо полнее использовать новые информационные технологии, возможности Интернета. Эффективными являются личные приглашения – в вуз, на выставки, презентации, студенческие встречи. В барнаульских СМИ недостаточно внимания уделяется деятельности и инициативам молодежных общественных организаций, за исключением молодежной прессы, студенческих газет и FM-радио. В связи с этим необходимо оказывать помощь в PR-продвижении молодежных проектов общественных структур, работающих с молодым поколением, популяризировать деятельность НКО в СМИ. В данном случае PR-деятельность рассматривается как способ формирования позитивного отношения к общественно-полезной деятельности.

Социологические исследования деятельности некоммерческих организаций в регионе не проводились, поэтому надо инициировать комплексные исследования развития молодежных НКО. Важно оценить вклад молодежных НКО в социально-экономическое развитие Алтайского края. Целесообразно проводить исследование проблем молодежи через изучение мнения подрастающего поколения и вырабатывать механизмы решения этих проблем при реализации государственной молодежной политики

Алтайского края. Необходимо разработать систему подготовки кадров для развития деятельности некоммерческого сектора.

Учитывая особую важность развития молодежной политики Алтайского региона, следует широко информировать общественность о проводимых программах и проектах в сфере молодежной политики и предусмотреть меры поддержки молодых активистов. Также считаем необходимым выработать механизм рейтинговой оценки молодежных НКО в Алтайском крае. Данная мера позволит не только выявлять «продвинутые» организации, но и постоянно совершенствовать формы и методы их деятельности. Целесообразно было бы создать систему поощрений наиболее активных организаций. Это будет способствовать повышению уровня доверия к деятельности НКО, усилению объединительных процессов в этой среде и, следовательно, консолидации молодежи в решении своих проблем. Важно целенаправленно решать проблемы включения молодых людей в решение социально-экономических задач региона через их непосредственное участие в работе общественных организаций и объединений и учитывать социальную значимость деятельности молодежных организаций, в том числе добровольческих и волонтерских, при финансировании мероприятий в сфере молодежной политики.

¹ Информационный ресурс управления по образованию и делам молодежи Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: <http://www.altaimolodoi.ru>.

² Там же.

³ Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx>.

⁴ Опыт и перспективы вовлечения населения в добровольческую деятельность НКО социальной сферы и пропаганды здорового образа жизни: Сборник статей и аналитических материалов Межрегиональной научно-практической конференции / Под ред. В.А. Лукьянова, С.Р. Михайловой. СПб.: ООО «МультиПроджектСистемСервис», 2009. 120 с.





О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РАЗВИТИЯ ПЧЕЛОВОДСТВА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

Пчеловодство является одной из важных отраслей сельского хозяйства, от уровня развития которой зависит удовлетворение растущих потребностей населения в диетических продуктах питания, природных лекарственных препаратах, а промышленности – в сырье.

Социально-экономические перемены последних лет не лучшим образом отразились на пчеловодстве. Это прежде всего разрушение структуры управления отраслью, ликвидация системы зоотехнического и ветеринарного обслуживания, сокращение площадей медоносных растений. Произошло перераспределение форм собственности в сторону преобладания частного сектора крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйств, что привело к развалу общественных организаций, способных объединить пчеловодов, защитить их интересы. Разрушилась система обучения пчеловодов, их переподготовки и повышения квалификации. Это не могло не сказаться на результативности их деятельности. В результате в России, по официальным статистическим данным, в настоящее время насчитывается около 3 млн пчелиных семей, а объем производимого товарного меда составляет в год чуть более 50 тыс. т.

В целом можно выделить следующие направления деятельности пчеловодческих хозяйств.

1. Пчеловодческое, полностью зависящее от наличия дикорастущих медоносных ресурсов и севооборота полей сельскохозяйственных предприятий в зоне пастбищ. Оно требует больших затрат на перевозку семей пчел, и самое главное – не позволяет планировать объём производства продукции пчеловодства. Экономические показатели таких пастбищ нестабильны и резко различаются по годам. В критические годы, когда пастбища не обеспечивают себя фуражным (кормовым) медом, возможна гибель всех семей пчел на пастбище.

2. Пчеловодческо-семеноводческое, предусматривающее наряду с разведением пчел выращивание медоносных культур с целью получения семян. Сочетая севооборот медоносных культур с природными ресурсами, хозяйство может получать стабильные, запланированные объёмы продукции пчеловодства. Реализация семян медоносных культур является дополнительным доходом хозяйства. Данное направление можно характеризовать как стабильно устойчивое.

3. Пчеловодческо-растениеводческое. Как правило, многие медоносные

Константин Сергеевич Владимирский, президент Некоммерческого Партнерства «Ассоциация переработчиков пчелопродукции Алтайского края»

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

Развитие рыночных отношений породило достаточно много проблем в такой отрасли сельского хозяйства, как пчеловодство. В статье проанализировано современное состояние пчеловодства. На основе мобилизации материальных и нематериальных ресурсов предлагаются конкретные меры по устойчивому развитию отрасли.

культуры выращиваются в сочетании с зерновыми, крупяными, масличными и техническими культурами. В этом случае, кроме продукции пчеловодства, хозяйства получают еще один вид основной продукции. При этом направлении эффективность использования земельных ресурсов значительно возрастает.

4. Пчеловодческо-животноводческое направление включает в себя севообороты с однолетними и многолетними медоносными травами, зерновое хозяйство и фермы сельскохозяйственных животных. Особенностью данного направления является то, что медоносные травы используются на корм скоту и скашиваются во время цветения. Определение оптимальных сроков скашивания медоносных трав позволяет хозяйствам получить качественные корма для животных и продукцию пчеловодства в заданных объёмах. При данном направлении хозяйство получает три вида основной продукции.

Если проанализировать состояние отрасли, то тенденции развития пчеловодства в России характеризуются следующими.

1. Низкая культура потребления мёда и продуктов пчеловодства, связанная с тем, что мёд на сегодняшний день не входит в число продуктов первой



необходимости для населения РФ, хотя продукты пчеловодства в связи со своим незаменимым оздоровительным эффектом и питательной ценностью должны входить в тройку, максимум – в пятерку приоритетных продуктов питания.

2. За последние несколько лет сформировалась устойчивая тенденция снижения закупочных цен на мёд в связи со снижением реальных доходов населения и снижением спроса на продукты пчеловодства. Можно прогнозировать дальнейшее снижение цен в связи с вхождением России в ВТО и появлением на российском рынке дешевого зарубежного мёда.

3. Программы поддержки пчеловодства не всегда ориентированы на массовое пчеловодство (пример – Алтайский край, Башкирия). В них слабо проработаны вопросы регулирования и стимулирования услуг опыления сельскохозяйственных культур.

Под влиянием технической и хозяйственной деятельности человека экономические проблемы развития пчеловодства усугубились экологическими проблемами, что сопровождается неизбежными потерями продукции и снижением эффективности ее производства. Традиционно сложившиеся направления специализации отрасли: медово-товарное, опылительно-медовое, опылительное, разведенческое и комплексное – без учета природных факторов, наличия собственных нектарных и пыльцевых ресурсов также привели к значительному снижению продуктивности и численности семей пчел в Российской Федерации. Отсюда вызывает определенный научный и практический интерес разработка новых экономических и качественных показателей отрасли пчеловодства, критериев развития семей пчел и пчелосемей на основе новых направлений деятельности отрасли пчеловодства. Организация собственных нектарных и пыльцевых ресурсов в целях эффективного использования земли требует оптимального сочетания отрасли пчеловодства с отраслями семеноводства, растениеводства и животноводства, разработки новых форм хозяйствования на пасеках личных и крестьянских (фермерских) хозяйств, информационно-консультационного

обслуживания отрасли, объединения пчеловодов в кредитные кооперативы и инвестиционные фонды.

Находясь до недавнего времени в «тени» основного сельскохозяйственного производства, отрасль пчеловодства систематически использовала не принадлежащие ей медоносные ресурсы как сельскохозяйственных угодий, так и лесных фондов. С переходом агропромышленного комплекса РФ к рыночным отношениям отрасль столкнулась с тем, что медоносные ресурсы оказались в частных руках. Это потребовало создания собственной медоносной базы, однако механизм работы отрасли в новых экономических условиях не выработан.

Основной причиной снижения продуктивности семей пчел по товарному мёду в сельскохозяйственных организациях является недостаточная нектарная продуктивность сельскохозяйственных угодий и лесных фондов. Кроме того, отсутствие финансирования отрасли, ветеринарного и зоотехнического обслуживания не позволяет пчелам сельскохозяйственных организаций вести расширенное воспроизводство продукции пчеловодства.

С учетом возрастающей роли крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйств в производстве сельскохозяйственной продукции в Российской Федерации приняты Законы «О личном подсобном хозяйстве» и «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». Необходимость принятия данных законов возникла в связи с тем, что прямое применение на практике ряда статей Гражданского кодекса, касающихся крестьянских (фермерских) хозяйств, создавало большие трудности для функционирования существующих и служило тормозом для образования новых крестьянских (фермерских) хозяйств, и не позволяло им увеличить свою долю в сельскохозяйственном производстве. В условиях системного кризиса, охватившего все отрасли агропромышленного производства во всех регионах страны, развитие этой категории хозяйств стало в определённой степени стабилизирующим фактором социально-экономической ситуации.

Закрепление законодательно статуса крестьянского (фермерского) и личного подсобного хозяйства населения имеет глубокий экономический смысл для развития отрасли пчеловодства. С принятием Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» впервые эти хозяйства наравне с сельскохозяйственными предприятиями получили возможность закрепить за собой сельскохозяйственные угодья и земли лесного фонда для создания медоносных ресурсов. В то же время, как показал анализ действующих законов, они не затрагивают основополагающих аспектов деятельности индивидуальных крестьянских хозяйств (ИКС), законодательно не утверждают их статус, позволяющий стать полноправным звеном рыночной экономики. Кроме того, эти законы недостаточно обеспечивают законодательную регламентацию информационного, и в особенности консультационного обслуживания субъектов АПК.

Несколько лучше складывается ситуация по нормативно-методическому обеспечению деятельности ИКС. Принят ряд важнейших постановлений:

- Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2000 г. № 117 «О совершенствовании кадрового обеспечения агропромышленного комплекса», в котором рекомендовано завершить в 2001 г. организацию ИКС для сельскохозяйственных товаропроизводителей;

- Постановление Минсельхозпрода России от 10 февраля 2000 г. № 1 «О совершенствовании информационно-консультационной деятельности в АПК Российской Федерации», в котором отмечено, что ИКС АПК являются наиболее эффективным механизмом реформирования АПК, доведения достижений аграрной науки, техники и передового производственного опыта до сельхозтоваропроизводителей;

- Приказ Минсельхоза России от 15 апреля 2002 г. № 398 «О Совете ИКС АПК России», в котором утверждается состав Совета и Положение о Совете ИКС АПК России;

- Приказ Минсельхоза России «О федеральном государственном учреждении „Российский центр сельскохозяйственного консультирования“ от





27 февраля 2003 г. № 207, в котором на Российский центр сельскохозяйственного консультирования возлагаются функции головного.

Свою роль сыграла Концепция развития ИКС АПК России на период до 2010 года, утвержденная Советом ИКС АПК России 17 июня 2003 г., в которой даны основные направления развития ИКС России.

К сожалению, разработанная нормативно-правовая база слабо координируется, не учитывает взаимодействие субъектов пчеловодства с органами управления АПК, научными, образовательными и другими структурами, а некоторые положения вошли в явное противоречие с существующей законодательной и налоговой базой. Отсюда следует, что в системе отрасли необходима информационно-консультационная служба со следующими функциями.

1. Создание базы данных о нормативно-правовых актах, инновационных проектах и их разработчиках, потенциальных инвесторах и рынках.

2. Организация консультационной деятельности по технологическим, зоотехническим, ветеринарным, техническим, экономическим и правовым направлениям.

3. Обучение кадров в системе дополнительного профессионального образования и курсах, созданных при информационно-консультационных службах регионов.

4. Инновационно-инвестиционное обслуживание пчеловодов личных подсобных, крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных организаций.

В отличие от промышленных предприятий отрасль пчеловодства относится к сложным системам, которые требуют для анализа соответствующий системный подход. В составе этой системы присутствуют биологические, экологические, природные, агротехнические, зоотехнические, социальные и экономические компоненты. При этом устойчивое развитие отрасли в первую очередь связано с ее взаимоотношениями с природными ресурсами. Согласно сформированной нами карте размещения пчелосемей по природно-экономическим зонам Алтайского края

наблюдается неравномерная концентрация пчеловодства (около 79% пчелосемей сконцентрировано в юго-восточных зонах Алтайского края) 7,9% в Западно- и Восточно-Кулундинских зонах при доле в сельскохозяйственных угодьях 28,46%. При этом наблюдается постоянный рост количества пчелосемей в крупных населенных пунктах. В 2008-2009 гг. количество районных центров Алтайского края с концентрацией пчелосемей свыше 30% достигло 25. Данная тенденция оказывает отрицательное влияние на уровень развития пчеловодства в Алтайском крае. Скудность пастбищ в населенных пунктах приводит, во-первых, к возникновению социально-экономических конфликтов (укусы пчелами, проблемы рынков сбыта и т.д.); во-вторых, к потере уровня квалификации пчеловодов; в-третьих, к уменьшению медоносной базы, и как следствие – к снижению качества получаемой продукции.

Особенно пагубной для развития отрасли является тенденция перемещения самой квалифицированной части пчеловодов в частный сектор. Это является следствием затяжного кризиса в пчеловодстве края. Проведенное в начале 2010 г. правлением РОО «Союз пчеловодов и переработчиков пчелопродукции Алтайского края» выборочное изучение образовательного состава пчеловодов показало, что использование современных эффективных методов пчеловодства значительно дифференцируется по образовательным группам населения. Пчеловоды края имеют очень низкий уровень квалификации, что не позволяет широко применять современные методы пчеловодства. При этом в крае практически прекратилась работа по подготовке пчеловодческих кадров, что еще усугубило ситуацию.

Низкий уровень развития пчеловодства влечет за собой отсутствие на рынках края и за его пределами целого ряда «побочных продуктов пчеловодства»: таких, как прополис, пыльца, перга, особенно важных для поддержания здоровья населения края. В связи с недостаточной насыщенностью территории края пчелами-опылителями происходит замещение медоносов сор-

няками, падает качество кормовой базы. Отсутствуют специализированные зооветеринарная и зоотехническая службы по обслуживанию отрасли пчеловодства в крае. В результате отсутствия систематизированных мероприятий по улучшению эпизоотической ситуации в крае за последние 10-15 лет произошло резкое увеличение заболеваемости пчел инфекционными заболеваниями. Это связано с отсутствием контроля за перемещением пчелосемей по краю. Кроме того, далеко не везде проводится систематическая профилактическая обработка пчелосемей ветеринарными препаратами. Отсутствие грамотной зоотехнической работы привело к тому, что более 80% от общей гибели пчелосемей происходит от различных болезней и грубых нарушений технологии пчеловодства. В наибольшей мере это касается организации зимовок пчел и проведения работ в ранневесенний период.

В настоящий момент в крае закупкой, переработкой и реализацией пчелопродукции занимаются частные фирмы, которые по роду своей деятельности не участвуют в развитии отрасли. На наш взгляд, производителей и переработчиков необходимо включить в единый процесс, поэтому особенно актуальным является введение единой краевой стратегии развития пчеловодства.

Научно-исследовательские работы в области пчеловодства и апитерапии в крае в настоящий момент не систематизированы. Они ведутся специалистами АГМУ, специалистами-технологами фирм-переработчиков пчелопродукции («Алтайский букет», «Пчела и Человек») и посвящены переработке продуктов пчеловодства, оценке оздоровительного эффекта средств апитерапии. Информация о результатах их деятельности практически недоступна.

В крае многие годы не велась целенаправленная работа по расширению ассортимента апипродукции. Мед занимает более 80% в объеме реализации пчелопродукции. Доля организованной торговли медом составляет не более 22% от общего объема торговли медом в крае.



В ведомственной целевой программе «Развитие сельского хозяйства Алтайского края» на 2008-2012 гг. отмечено, что ежегодно в крае производится до 3000 т товарного меда. При правильной организации мероприятий по племенной работе возможно увеличение производства меда до 7000 т. Однако из текста программы неясно, насколько высоки приведенные показатели. На наш взгляд, при условии нормализации численности пчелосемей на пасеках (120 пчелосемей в общественном секторе и 35 – в частном) и применении эффективных методов пчеловодства можно достичь увеличения производства меда до 17389 т, т.е. в 2,5 раза выше, чем прогнозируемое значение в утвержденной программе. И это не предел развития отрасли, а всего лишь прогноз ситуации в пчеловодстве при условии, что уровень пасек достигнет нормальной рентабельности. Это возможно, если внедрять современные технологии.

В конце 70-х гг. прошлого столетия Алтайским научно-исследовательским и проектно-технологическим институтом животноводства проводилось исследование генофонда местной популяции пчел с учетом таких показателей, как зимостойкость, высокая продуктивность, плодovitость маток и т.д. Было доказано, что при хорошей организации пчеловодства в Алтайском крае можно получать до 100-120 кг товарного меда, а в настоящее время производство в среднем составляет 70 кг товарного меда на одну пчелосемью.

Огромный резерв развития отрасли кроется в расширении ассортимента получаемой пчелопродукции, в развитии услуг опыления, в специализации пасек по таким направлениям, как товарные, разведенческие, племенные. Новым перспективным направлением пчеловодства с точки зрения повышения туристской привлекательности края являются оздоровительные пасеки. Доказано, что проведя на пасеке некоторое время, человек получает психоэмоциональную разгрузку, заряд бодрости и здоровья. В Подмосковье уже есть пасеки, на которых люди получают элитный отдых и оздоровление с применением апитотерапии, лече-

ния ульевым воздухом. Подобный опыт необходимо перенимать и развивать.

Мед – самый популярный продукт пчеловодства. Именно он может стать «лицом» пчеловодного бренда края. Понятие бренда в категории «Продукты питания» неразрывно связано с темой фальсификации. По данным Департамента потребительского рынка Москвы, почти половина продуктов питания в московских магазинах – подделки. После фактического упразднения Росторгинспекции и исчезновения института товароведов следить за качеством продуктов питания просто некому, кроме самих потребителей. Подобная ситуация складывается и в других крупных городах.

Мед является одним из самых фальсифицируемых продуктов питания, при этом его потребительские качества общеизвестны. О них необходимо упоминать при продвижении бренда на рынке, влияя на выбор потребителя, но самым сильным положительным ожиданием потребителя может быть только гарантия качества. Второй сильной стороной в формировании бренда продуктов пчеловодства может стать ощущение прямого контакта потребителя с пчеловодом, аналог продажи меда «из рук в руки». И последний, региональный аспект, – богатство природы и географии Алтайского края. На этом фундаменте можно построить и сам бренд, и его защиту от фальсификации. Для этого необходимо осуществить следующие мероприятия:

1. Сформировать и принять к исполнению долгосрочную краевую программу «Алтайский мед» (программу), в рамках которой проводить все мероприятия, связанные с брендом «Алтайский мед».
2. Разработать и защитить логотип торговой марки «Алтайский мед».
3. Создать реестр переработчиков пчелопродукции – участников программы.
4. Исключить из сферы применения торговой марки «Алтайский мед» ангрый, т.е. фляжный мед.
5. Исключить выпуск пчелопродукции под торговой маркой «Алтайский мед» переработчиками, не участвующими в программе.

6. Создать специализированный Интернет-сайт программы, содержащий все сведения о бренде «Алтайский мед», о пасеках и переработчиках – участниках программы.

На региональном уровне следует поставить главные задачи развития пчеловодства Алтайского края:

- формирование краевого бренда в области пчеловодства включая создание функциональной модели развития бренда и регистрацию необходимых торговых марок;
- восстановление и развитие системы профессионального пчеловодного образования;
- развитие племенного дела в пчеловодстве, создание лаборатории селекции пчел;
- создание единой службы зоотехнического обслуживания и специализированной службы ветобслуживания и контроля за соблюдением ветеринарных санитарных правил на пасеках и торгово-заготовительных объектах пчеловодства Алтай;
- восстановление отрасли промышленного пчеловодства на базе существующих специализированных предприятий, в первую очередь – за счет максимального использования имеющегося потенциала и инфраструктуры;
- расширение сети имеющихся пасек при условии оптимизации размещения с целью максимального использования ценных массивов медоносов и обеспечения экологического баланса, создания благоприятных условий для опыления сельскохозяйственных культур;
- создание эффективной системы льготного кредитования отрасли пчеловодства, формирование гибкой системы закупок пчелопродукции;
- создание условий для неуклонного повышения доли высокотехнологично переработанной пчелопродукции, уменьшения вывоза ангрового (фляжного) меда;
- организация научно-исследовательских работ в области пчеловодства и апитотерапии на базе кафедры пчеловодства АГАУ, Управления племенного животноводства Алтайского края и коллектива специалистов АГМУ.





Наталья Михайловна Сурай, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат технических наук

В статье представлены современное состояние и перспективы развития рынка сыродельной продукции Алтайского края; отражены данные маркетинговых исследований в области потребления сыра на душу населения в Алтайском крае. Также обозначены основные задачи и направления деятельности сыродельной отрасли в текущем году и в ближайшей перспективе.

МАРКЕТИНГОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ СЫРОДЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Формирование современной рыночной инфраструктуры является одним из необходимых институциональных условий экономического роста и развития отраслей, в том числе в сыроделии. Поэтому маркетинг играет важную роль в управлении производственно-сбытовой деятельности предприятий. Развитие маркетинговой деятельности в секторе сыродельной отрасли находится под влиянием факторов производства и сбыта готовой продукции, ценовой конъюнктуры рынка и создания условий равной конкуренции различным поставщикам продукции.

Сыр – это высокопитательный, биологически полноценный продукт питания, используемый в ежедневном рационе питания населения. В современном мире по объемам потребления сыр занимает третье место среди молочных продуктов. Высоким уровнем его потребления традиционно отличаются такие страны, как Франция, Италия, Швейцария, Исландия, Греция и Германия, потребление сыра в которых достигает 20 кг в год на человека. Рекомендуемая рациональная норма потребления сыра на душу населения в России составляет 6,4 кг. В настоящее время в Алтайском крае на душу населения потребляется по 3 кг сыра в год. Коэффициент самообеспечения молочными продуктами в крае в 2011 г. сложился на уровне 1,73, что выше значения, установленного в Доктрине продовольственной безопасности, – 0,9.

Особенно важным в производстве сыров является содержание белка в молоке, который определяет выход про-

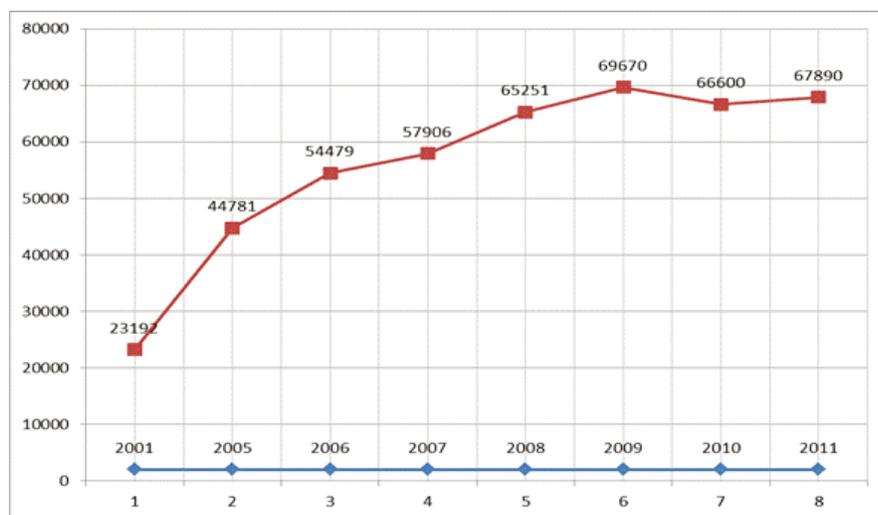


Рис. Производство сыров жирных в Алтайском крае, 2001-2011 гг., т

дукции и экономическую эффективность производства. По европейским нормам этот показатель составляет не менее 3,1%, в Российской Федерации – 2,8%. Для улучшения сыропригодных свойств молока необходимы внедрение современной техники и технологии получения и первичной обработки молока, разработка и освоение новых, более эффективных средств контроля его состава. Обеспечение сыродельных заводов высококачественным молочным сырьем в необходимых объемах повышает их финансовую устойчивость и позволяет получать доходы для модернизации производства.

Алтайский край является лидером по производству сыра, что обусловлено развитием сырьевой базы, занимает первое место в Российской Федерации по производству сыра. Необходимо от-

метить, что на долю сыров сычужных приходится 70% общего производства. В общем объеме производимых сычужных сыров на долю твердых и полутвердых приходится 92% общего выпуска. Мягкие сыры изготавливаются в регионе в незначительных количествах. Динамика производства сыров сычужных в Алтайском крае представлена на рисунке.

В 2011 г. в Алтайском крае произведено более 67 тыс. т сыров – это 19% от общероссийских объемов.

В настоящее время в Алтайском крае функционируют 54 сыродельных предприятия. В 2011 г., по данным Алтайкрайстата, среднегодовая мощность предприятий по производству сычужных сыров составляла 58216 тыс. т, а ее использование – 64%. Годовые суммарные мощности по переработке молока в крае составляют 1770 тыс. т в год. В



крае наблюдается специализация в изготовлении отдельных видов сыров среди организаций-производителей различных типов: так, крупные, средние и малые специализируются на производстве сычужных сыров. При этом индивидуальные предприниматели занимаются только выпуском сырных продуктов и плавленых сыров. В основном такое разделение производства объясняется более сложной технологией изготовления сычужных сыров по сравнению с сырными продуктами и плавлеными сырами.

К крупным предприятиям относятся заводы мощностью по производству сыра 4-5 тыс. т в год и выше, такие как Рубцовский молочный завод (около 11,2 тыс. т), ОАО «Третьяковский МСЗ», ООО «Холод», ОАО «Алейсксыркомбинат».

Основу алтайского ассортимента составляют полутвердые сыры: «Российский», «Советский», «Голландский», «Пошехонский», «Костромской» – с высоким удельным расходом молока 10 т на 1 т; доля мягких и рассольных, имеющих значительно меньший расход молока, в среднем 9 т на 1 т, незначительна. Ассортимент импортных сыров представлен сырами элитной группы, включающей в себя дорогие сорта: сыры с плесенью типа «Рокфора» и «Каммбера», слизневые сыр типа «Тильзита» и др. Сыры средней ценовой категории представлены сырами типа «Чеддера», «Маасдама», рассольными сырами типа «Феты», сырами типа «Моцареллы».

Данные маркетинговых исследований свидетельствуют о том, что покупатели воспринимают сыр как калорийный, сытный, полезный для всей семьи продукт, богатый кальцием и различными витаминами, легкоусвояемый и вкусный. Наибольшую часть занимают твердые сыры (57%), на втором месте – плавленые (31%), и только 12% приходится на мягкие и кисломолочные виды этой продукции.

Примерно 43% всех наименований сырной отрасли относится к низкой ценовой категории, что составляет большую часть рынка. Сюда входят сыры «Пошехонский», «Российский», «Голландский» и др., а также мягкий сыр «Рикотта». Представители более высокого ценового сегмента (среднего и выше среднего) имеют примерно одинаковую долю – 24% и 22% соответственно. Это сыры «Советский»,

«Швейцарский», «Алтайский», «Горный», «Гауда», «Маасдам» и др. Элитным маркам: «Рокфор», «Kaserei» и т.д. – отведено 11% «сырной» площади. Сыр «Российский» предпочитают покупать 48% населения от числа всех потребителей.

Важное значение для повышения эффективности работы сыродельной отрасли имеет устойчивое обеспечение предприятий качественным молоком в течение года. Производство молока в России и, в частности, в Алтайском крае носит ярко выраженный сезонный характер, что не позволяет в оптимальном режиме использовать производственные мощности предприятий и тем самым ухудшает производственно-экономические показатели работы предприятий сыродельной отрасли. Максимальная загруженность производственных мощностей приходится на май-октябрь, в остальные месяцы года уровень загрузки составляет от 15 до 40%. Для сглаживания сезонности производства молока на сыродельных предприятиях необходимо внедрять менее ресурсоемкие технологии производства мягких и рассольных сыров, особенно имеющих лечебно-профилактическое назначение, обогащенных про- и пребиотиками, технологии сывороточных сыров с использованием мембранной техники.

Для наращивания производственного потенциала сыродельных предприятий, в том числе для повышения конкурентоспособности и диверсификации производства, необходимо:

- налаживать выпуск современного технологического оборудования для первичной обработки молока, его переработки на сыр;
- разрабатывать оборудование для осуществления отдельных технологических операций (сыродельные ванны, формовочные аппараты, прессы, оборудование для фасования и упаковки и т.д.);
- создавать поточные линии для производства сыра, в том числе по принципу модульно-агрегатной системы унификации машин, включающей в себя машины и аппараты, увязанные между собой по производительности и образующие единое целое с устройствами для механизации межоперационных работ;
- разрабатывать и внедрять комплекс мероприятий по обеспечению охраны окружающей среды.

При разработке планируемой номенклатуры продукции сыродельным предприятиям необходимо предусматривать:

- ✓ сохранение в ассортименте и увеличение производства группы элитных сыров с высокой температурой второго нагревания («Советский», «Швейцарский» и др.) и традиционных сыров с низкой температурой второго нагревания («Голландский», «Российский», «Пошехонский» и др.), имеющих наиболее предпочтительное потребление у населения;
- ✓ увеличение в группе сыров с низкой температурой второго нагревания по интенсивным технологиям, позволяющим снизить себестоимость производства;
- ✓ увеличение использования вторичного молочного сырья – обезжиренного молока для производства сыров;
- ✓ регулирование ассортимента сыров за счет постепенного увеличения доли менее ресурсоемких мягких и рассольных сыров, в том числе с функциональными свойствами, обогащенных пробиотическими культурами, с макро- и микронутриентами, вкусовыми наполнителями, способствующими решению вопроса сезонности производства.

Основными задачами и направлениями деятельности сыродельной отрасли в текущем году и в ближайшей перспективе являются:

- продолжение технического перевооружения и модернизации предприятий отрасли;
- полная переработка вторичного сырья;
- развитие интеграционных процессов с сельхозтоваропроизводителями;
- создание школы сыроделия;
- создание новых рабочих мест;
- повышение инвестиционной активности;
- увеличение объемов производства сыра из собственных сырьевых ресурсов;
- расширение ассортимента сыров за счет внедрения современных технологий, повышающих их пищевую и биологическую ценность, а также внедрения упаковочных материалов нового поколения;
- повышение качества и конкурентоспособности, снижение себестоимости выпускаемой продукции.





Алексей Вячеславович Должиков, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин и правотворчества Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук

Статья посвящена вопросам влияния конституционно закрепляемых прав и свобод человека и гражданина (далее – конституционные права) на правовое регулирование отношений в сфере труда и банкротства. В работе предпринята попытка определить некоторые закономерности такой конституционализации отечественного трудового и банкротного законодательства.

Данный предмет анализа выбран в связи с сохранением проблемы прав работника в случае банкротства работодателя. В работе высказывается гипотеза о возможном конституционном разрешении конфликтующих интересов защиты прав работника и банкротства предприятия. Особое внимание обращается на практику Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ) по вопросам защиты трудовых прав граждан.

ВЛИЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ НА ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ТРУДА И БАНКРОТСТВА*

Воздействие конституционных прав на частное право относится к числу неразработанных тем в отечественной юриспруденции. В доктрине нередко встречаются суждения о рассматриваемых правах как о неких программных положениях, которые лишь требуют своего развития в отраслевом законодательстве. Такие подходы часто не позволяют решать практические вопросы, возникающие в конституционном и обычном судопроизводстве при защите трудовых прав при банкротстве. Приведем некоторые из таких вопросов.

Обязательны ли непосредственно для работников и работодателей конституционные нормы без их конкретизации в трудовом законодательстве и подзаконных актах? Каковы пределы воздействия конституционных норм о правах человека и гражданина на банкротное законодательство? Не приводит ли такое воздействие к стиранию грани между трудовым правом, с одной стороны, и административным правом или правом социального обеспечения – с другой стороны? До какой степени в отношении, связанные с банкротством, могут внедряться императивные нормы? Не означает ли это в конечном счете существенного сокращения автономии предпринимателя?

Соответственно целью настоящей статьи является анализ влияния конституционных прав на трудовое и

банкротное законодательство в процессе конституционного судопроизводства. В предмет настоящей работы непосредственно не входят вопросы конституционного нормоконтроля законодательства в данных сферах.

Общая характеристика влияния конституционных прав на российский правовой порядок

Отправным пунктом анализа поставленных в настоящей работе вопросов выступает системообразующее (интеграционное) свойство конституционных норм, которое по обыкновению связывается с тем, что «Конституция является базой текущего законодательства»¹. Согласно ст. 64 Конституции Российской Федерации (далее – К РФ) от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 30 декабря 2008 г.)² положения ее второй главы «составляют основы правового статуса личности». В соответствии с такой логикой конституционные права в сфере труда (право создавать профессиональные союзы – ч. 1 ст. 30; свобода труда и запрет принудительного труда – ч. 1 и 2 ст. 37; право на труд и на защиту от безработицы – ч. 3 ст. 37; право на индивидуальные и коллективные трудовые споры – ч. 4 ст. 37; право на отдых ч. 5 ст. 37) представляют собой основу для построения отраслевого правового регулирования трудовых отношений. Такой вывод подтверждается тем,

что данные конституционные нормы отчасти соответствуют основным принципам правового регулирования трудовых отношений, установленным ст. 2 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 28 июля 2012 г.)³. Вместе с тем назначение конституционных прав не сводится только к тому, чтобы быть основой текущего отраслевого законодательства и трудово-правового статуса работника (работодателя).

В процессе отраслевой конкретизации подобный подход может вести к искажению истинного смысла конституционных прав как программных норм. В этой ситуации они переходят в разряд деклараций, а само конституционное право превращается в «виртуальную» отрасль права. Даже согласно достаточно взвешенному мнению, высказанному в трудово-правовой науке, «конституционные нормы, которые могут быть применены к отношениям в сфере труда, также далеко не всегда переходят в материальное воплощение в конкретные отношения, так как в содержании гражданского процессуального законодательства способов для их реализации явно недостаточно»⁴. На этом фоне отдельные попытки российских судов, воплощающих конституционные нормы и принципы в конкретные трудовые отношения, наталкиваются на объективные и субъективные трудности. Например, при



отсутствии в трудовом законодательстве позитивного закрепления Верховный Суд РФ указал на необходимость соблюдения общеправового принципа запрета злоупотребления правами со стороны работника⁵. Однако такая судебная позиция вызвала критику в науке трудового права включая утверждение о том, что якобы «возможность применения судами принципа, не содержащегося в позитивном праве, противоречила бы основам правосудия»⁶. Широкое использование КС РФ неписанных по своей природе конституционных принципов (правовая определенность, соразмерность, сохранение существа права и т.д.) опровергает данное мнение. Такие неписанные нормы права в целом являются чуждыми отечественно-постсоветской юриспруденции в условиях сохраняющегося господства позитивизма. Если исходить из схожих причин, понятно и неприятие некоторыми представителями науки трудового права конституционализации российского трудового законодательства. В то же время такое влияние конституционных прав не может рассматриваться как произвольное вмешательство КС РФ в «эпархию» отрасли трудового права. Оно должно мыслиться в качестве средства гармонизации принципов, конструкций и отдельных институтов в российской правовой системе в целом. Можно согласиться с мнением английского специалиста в области трудового права, который отдельно анализирует измерение прав человека (human rights perspective) в данной отрасли, о том, что «выбор более широкого обоснования помогает юристам-трудовикам наполнить собственную аргументацию влиятельными идеалами, имеющими широкую поддержку»⁷. В целом можно выделить несколько направлений, по которым конституционные права воздействуют на отношения в сфере труда и банкротства.

«Вертикальное» действие конституционных прав и обязательства публичной власти применительно к отношениям в сфере труда и банкротства

Нормы о конституционных правах большинства современных конституций направлены в первую очередь на

урегулирование отношений частных лиц с органами публичной власти. В связи с этим они имеют вертикальное действие (vertical effect)⁸. На вершине вертикали расположен орган публичной власти, а внизу – частное лицо. История принятия большинства конституционных актов показывает, что главной целью конституционализма является установление разного рода ограничений для государства в качестве защитной меры от возможного произвола со стороны публичной власти. **Поскольку отношения в сфере труда и банкротства затрагивают непосредственно только частных лиц, они не получили в свое время правового регулирования в классических конституционных актах. Соответственно исходная функция конституционных прав – негативная, заключающаяся в стремлении поставить барьер для чрезмерного в них вмешательства со стороны государства, – в рассматриваемой сфере менее выражена.** Изначальная адресация таких прав государству вытекает из ст. 18 К РФ, называющей субъектами, обязанными обеспечивать конституционные права, только органы государственной власти и местного самоуправления. Большинство конституционных прав также прямо адресовано органам публичной власти: это право на информацию (ст. 24); свобода средств массовой информации (ч. 5 ст. 29); право собственности (ч. 1 ст. 35), право наследования (ч. 4 ст. 35) и др.

Вертикальное действие конституционных прав предполагает, что государство при правовом регулировании трудовых и банкротных отношений не будет нарушать взятые на себя обязательства, вытекающие из базовых конституционных принципов и норм (например, принципа социальной государственности – ст. 7, или запрета дискриминации – ч. 2 ст. 19). Следовательно, частные лица, включая отдельных работников или предпринимателей, непосредственными адресатами конституционных норм о правах и свободах не выступают. Это не исключает косвенного влияния конституционных прав на отношения в сфере труда и банкротства, т.е. посредством конституционализации отраслевого законодательства. Прежде всего

следует рассмотреть данный процесс применительно к законодательству о банкротстве как отрасли, близкой к «классическому» частному праву.

Конституционализация частного права и влияние конституционных прав на отношения в сфере банкротства

В настоящее время процесс конституционализации отечественного частного права, в том числе законодательства о банкротстве, внешне может быть незаметен. Положения гражданского законодательства уже содержат большое число императивных норм или оценочных понятий (например, категория «Основы правопорядка и нравственности» в ст. 169 Гражданского кодекса РФ (ч. I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. от 28 ноября 2011 г.)⁹), которые позволяют учитывать в частноправовой сфере требования, вытекающие из конституционных прав. В практике большинства европейских стран такое воздействие конституционных прав, в отличие от России, было эволюционным, частное право постепенно наполнялось публично-правовыми элементами, в том числе конституционными принципами и ценностями.

Если влияние конституционных прав на частноправовую сферу проследить в ретроспективе, то в советской правовой системе такое влияние фактически отсутствовало. Плановая экономика и чрезмерно централизованное гражданское право чаще всего даже не требовали упорядочивания отдельных частноправовых отношений, которые по определению являются рыночными. Так, институт банкротства фактически не имел смысла в условиях государственной собственности на большинство предприятий и даже существовавшего феномена «планово-убыточных хозяйств». Абсурдным в современных условиях может показаться обязанность работодателя премировать отдельные категории работников в таких планово-убыточных хозяйствах за счет снижения убытков¹⁰. При переходе от планового хозяйства к рыночной экономике вновь вводимое законодательство в рассматриваемой сфере разрабатывалось с учетом требований,





вытекающих из конституционных прав. Таким образом, законодательное регулирование частных отношений, возникших в новых экономических условиях, уже включило в себя соответствующие конституционные принципы и ценности.

В настоящее время конституционные права вторгаются в традиционную цивилистику посредством инкорпорации публичных начал в правовое регулирование отношений частных лиц включая законодательство о несостоятельности (банкротстве). Внедрение публичных начал в правовое регулирование банкротства возможно и в конституционной судебной практике. Так, КС РФ в Постановлении от 23 декабря 1997 г. № 21-П подтвердил преимущественное удовлетворение требований по оплате труда перед обязательствами по налоговым платежам при списании денежных средств со счета клиента банка, в том числе в случае неплатежеспособности предприятия¹¹. Такая судебная позиция фактически косвенно признала систему привилегий работника по выплате заработной платы при банкротстве и получила положительную оценку в отечественной правовой доктрине¹².

Влияние конституционных прав на частное право сказывается и при уточнении нормативного содержания традиционных цивилистических категорий. Например, согласно правовой позиции КС РФ конституционно-правовой смысл использованного в ст. 35 КРФ понятия «Имущество» охватывает «не только вещи и вещные права, но и права требования, в том числе принадлежащие кредиторам»¹³. Тем самым производится конституционализация гражданско-правового понятия имущества за счет включения дополнительных объектов, подлежащих конституционной защите. На этом фоне отдельный интерес приобретает влияние конституционных прав на трудовое законодательство.

Значение конституционных прав в формировании трудового права

Влияние конституционных прав на отрасли права, смежные с публичным и частным правом, в том числе трудовое право, имеет свою специфику.

Например, нормы К РФ содержат исключения из правила о вертикальном действии конституционных прав применительно к трудовым отношениям, что не наблюдается применительно к «классическому» частному праву. Согласно ч. 2 ст. 30 фактически профессиональным союзам адресуется обязанность не принуждать к вступлению в такие профессиональные объединения или пребыванию в нем. Соответственно данные нормы К РФ могут оказывать непосредственное регулирующее воздействие на трудовые отношения между работниками и профсоюзом.

В российских условиях влияние конституционных прав на трудовое законодательство имеет актуальное значение. В теоретическом смысле самостоятельное существование данной отрасли (отличное от «классического» гражданского права) может быть обосновано преобладанием публичных интересов над частными. Вне конституционализации такая отрасль немыслима. Например, учитывая историю становления законодательства и судебной практики, допустимо говорить о том, что в большинстве современных государств трудовое право представляет собой «конституционализированное» гражданское право. С этой позиции трудовое право можно рассматривать в качестве частного права, наполненного императивными нормами, которые направлены на защиту работника как слабой стороны трудовых отношений. В противном случае данная отрасль права теряла бы смысл, а трудовые отношения продолжали бы регулироваться гражданско-правовыми нормами.

Нередко прежнее «советское» трудовое законодательство было даже излишне «огосударствлено» и чрезмерно защищало права работника в ущерб интересам работодателя. При этом влияние конституционных прав в практике КС РФ выражается в «разгосударствлении» трудовых отношений. Показательно в этом отношении дело, которое касалось устаревшей нормы советского трудового законодательства, допускавшей увольнение работника только за хищение государственного или общественного имущества¹⁴. Имущество же заявителей

(нескольких акционерных обществ) к таковому не могло быть отнесено, а значит, увольнение таких работников по действовавшему трудовому законодательству было невозможно. Хотя КС РФ ограничился по данному делу только определением с позитивным содержанием, интересные аргументы были высказаны в особом мнении судьи О.С. Хохряковой. В частности, в нем отмечалось, что «указанный подход, направленный на некоторое ограничение власти работодателя, свободы сторон трудового договора ... отражает специфику трудового законодательства, социальное назначение которого, особенно в условиях рыночной экономики, заключается в преимущественной защите интересов работника как более слабой стороны трудового отношения». Подобное вмешательство государства в решение данного вопроса согласуется с функциями и ролью социального государства, вытекающими из статьи 7 Конституции Российской Федерации, и служит гарантией реализации ряда конституционных прав, например, права на защиту от безработицы». Аргумент о работнике «как экономически более слабой стороне в трудовом правоотношении» впоследствии был официально поддержан КС РФ в Постановлении от 15 марта 2005 г. № 3-П¹⁵.

За счет использования подобных аргументов в конституционном судопроизводстве наблюдается тенденция излишней социализации правопорядка. Несмотря на предпринятую федеральным законодателем попытку отграничить трудовое и административное право в вопросах государственной службы¹⁶, КС РФ в результате восприятия советских традиций в правовом регулировании этих отношений пытается осуществить социализацию служебного законодательства. Например, признав неконституционным увольнение государственной гражданской служащей – одинокой матери, воспитывающей ребенка в возрасте до 14 лет, – в связи с сокращением замещаемой ею должности по инициативе представителя нанимателя, КС РФ фактически распространил на служебные отношения социальные гарантии, которые предусмотрены трудовым законодательством¹⁷. В связи с этим достаточно убедительным



представляется особое мнение судьи КС РФ К.В. Арановского, который отметил, что наличие указанных социальных гарантий у госслужащих «приводит к избыточному регулированию в экономике, угнетает рыночные начала. Удержание множества граждан на ненужных служебных должностях утешает мнимой занятостью и видимостью социально-экономического благополучия, за которые бюджету и народному хозяйству приходится дорого платить. Скрывая диспропорции и беспорядки в экономике, такое удержание вредит рыночному хозяйству, лишает его мобильности и мешает ему вовремя ответить на опасные вызовы». Такая чрезмерная социализация служебного законодательства явно не учитывает произошедшие изменения в данной сфере, ведь в советское время в условиях социалистической экономики государство было единственным работодателем. В настоящее время признание социальной функции необходимо не во всех сферах общественных отношений.

Нельзя не отметить и существование прямо противоположной тенденции, встречающейся в конституционном судопроизводстве по делам о защите конституционных прав. Такая тенденция может быть условно обозначена как «приватизация» трудового законодательства и предполагает сокращение публичных начал в правовом регулировании трудовых отношений за счет расширения частной автономии. Примером служит рассмотренное КС РФ дело о дополнительных социальных гарантиях, согласно которым невозможно уволить работников, которые воспитывают детей-инвалидов или входят в состав профсоюзных органов, даже в случаях виновного неисполнения или ненадлежащего исполнения ими своих трудовых обязанностей. По мнению КС РФ, такие меры социальной защиты работников превратились в несоразмерное ограничение свободы предпринимательства работодателя. Поэтому законодатель должен «обеспечивать баланс соответствующих конституционных прав и свобод, являющийся необходимым условием гармонизации трудовых отношений в Российской Федерации как социальном правовом государстве»¹⁸. Подобный вывод обращает внимание

на особенности влияния конституционных прав на отношения частных лиц в целом.

«Горизонтальное» действие конституционных прав

Характер влияния конституционных прав на отношения в сфере труда и банкротства зависит от решения вопроса о том, могут ли нормы главы 2 КП РФ обязывать частных лиц. Несмотря на положение ч. 2 ст. 15, в соответствии с которыми «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы», применительно к конституционным правам действует специальная норма ст. 18, определяющей в качестве непосредственно обязанных лиц только публичную власть. Поэтому даже с позиции норм права обязанность соблюдать конституционные права субъектами частнопубличных отношений кажется проблематичной. Вместе с тем, адресуясь по общему правилу органам государственной власти, эти права на практике могут создавать обязательства и для частных лиц. Так, в германском государственном праве была разработана концепция воздействия конституционных прав на третьих лиц (*Drittwirkung*)¹⁹, в американском конституционном праве используют доктрину государственных действий (*state actions*)²⁰, а в континентальном англоязычном конституционализме – понятие горизонтального действия прав (*horizontal effect*)²¹. Несмотря на то, что большинство представителей отечественной цивилистики даже незнакомы с подобными доктринами, в современной литературе уже имеется их критика. В частности, применительно к международному частному праву Р.М. Ходыкин признает исключительно «вертикальный характер прав человека, и как следствие – очень ограниченное применение последних в договорных и иных гражданско-правовых отношениях»²². Одновременно в рамках этой же дисциплины высказаны и положительные оценки процесса взаимодействия конституционных прав и международного частного права²³.

В целом названные доктрины представляют собой некую реакцию на то, что частное право не в полной мере учитывало все конституционные принципы или ценности. По указанным теориям отношения двух частных лиц конституционные права прямо регулировать не могут. Чаще всего такие частнопубличные отношения конституционные нормы упорядочивают лишь опосредованно, т.е. через отраслевое и иное законодательство (**косвенное горизонтальное действие**). Напротив, **прямое горизонтальное действие** конституционных прав представляется очень спорным. Теоретически можно предположить такую возможность у нормы ч. 2 ст. 37 К РФ о запрете принудительного труда. Данная норма, например, может быть непосредственно применена при регулировании гражданско-правовых отношений между администрацией частного образовательного учреждения и студентом, заключившими договор на оказание образовательных услуг, в случае отказа последнего участвовать в субботнике, организованном администрацией вуза. В условиях пробельности права и неприменимости к указанным частнопубличным отношениям трудового или иного отраслевого законодательства суд общей юрисдикции, применяя норму К РФ, фактически может признать в данном деле прямое горизонтальное действие свободы труда. При этом в качестве сугубо конституционно-правовой проблемы такое дело можно рассматривать только на уровне материальных норм. На уровне же процессуальных норм оно является сугубо гражданско-правовым спором. Перспективы приемлемости в КС РФ конституционной жалобы заинтересованных лиц на нарушение именно их конституционных прав вызывают серьезные сомнения. Подача такой жалобы будет успешной, если обжаловать поведение частных лиц косвенно. В качестве основания жалобы должно быть рассмотрено бездействие органов публичной власти по предотвращению нарушения конституционного запрета принудительного труда со стороны частных лиц.

Одновременно расширение круга адресатов конституционных прав связано с опасностью стирания грани между публичным и частным правом.





Такое излишнее обязывание субъектов частного права с помощью конституционных прав вызывает обоснованные возражения. В особом мнении судьи КС РФ А.А. Кононова (Постановление от 19 декабря 2005 г. № 12-П) подчеркивается «тенденция чрезмерно широкого употребления термина «публичный» как оправдания вмешательства государства в свободу экономических и иных отношений, являющихся сферой личных интересов граждан и юридических лиц. Позиция, когда публичные мотивы оправдывают и покрывают любое произвольное ограничение принципов добровольности, диспозитивности и равенства отношений автономных субъектов, не только абсолютно размывает традиционные и естественные границы частноправового и публично-правового регулирования до их полного смешения, но и представляет несомненную угрозу для всех индивидуальных прав и свобод»²⁴. В конечном счете такая **чрезмерная конституционализация частного права может вести к существенному сокращению автономии физических и юридических лиц, которая предопределяется целями построения в России правового государства и закреплением свободы экономической деятельности как основ конституционного строя.**

На основании вышеизложенного можно прийти к некоторым выводам. Влияние конституционных прав на правовое регулирование отношений в сфере труда и банкротства носит объективный, хотя и противоречивый характер. От неприятия отраслевой наукой конституционного судопроизводства в рассматриваемой сфере необходимо перейти к разработке механизмов взаимного действия конституционных норм с положениями трудового и банкротного законодательства. Соответственно **конституционализацию отраслевого законодательства можно определить как влияние на него конституционных прав в целях достижения оптимального с точки зрения Конституции согласования публичных и частных интересов.**

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда научно-исследовательского

проекта № 11-03-00681а «Права работника в случае несостоятельности (банкротства) работодателя»

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. М., 2005. С. 172.

² Российская газета. 1993. 25 декабря; 2008. 31 декабря.

³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; 2012. № 31. Ст. 4325.

⁴ Миронов В.И. Трудовое право. СПб., 2009. С. 53.

⁵ О применении судами РФ Трудового кодекса РФ: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 (в ред. от 28 декабря 2006 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 6; 2007. № 3.

⁶ Кручинин А.В. Формы злоупотребления правом субъектами трудового договора (по материалам судебной практики) // Вестник Удмуртского университета. Правоведение. 2005. № 6. С. 140.

⁷ Davies A.C.L. Perspectives on labour law. Cambridge; New York, 2004. P. 49.

⁸ Corrin J. From horizontal and vertical to lateral: extending the effect of human rights in post colonial legal systems of the South Pacific // International and Comparative Law Quarterly. 2009. Vol. 58. P. 31-71.

⁹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7015.

¹⁰ О дальнейшем совершенствовании экономического механизма хозяйствования в агропромышленном комплексе страны: Постановление Центрального Комитета КПСС, Совета Министров СССР от 20 марта 1986 г. № 358 (в ред. от 13 января 1989 г.) // Собрание Постановлений Правительства СССР. 1986. № 17. Ст. 90; Свод законов СССР. 1990. Т. 7. С. 14-13.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 52. Ст. 5930.

¹² Суханов Е.А. Воодушевляет систематическое принятие Конституционным Судом постановлений, направленных на защиту различных имущественных прав граждан // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 6. С. 17-18.

¹³ Постановление от 16 мая 2000 г. № 8-П // СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2258.

¹⁴ Определение от 8 февраля 2001 г. № 33-О // Собрание законодательства РФ. 2001. № 14. Ст. 1429.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2005. № 13. Ст. 1209.

¹⁶ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2011 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2011. № 48. Ст. 6730.

¹⁷ Постановление от 22 ноября 2011 г. № 25-П // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7333.

¹⁸ Постановление от 24 января 2002 года № 3-П // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 745.

¹⁹ Alkema E.A. The Third-Party Applicability or «Drittwirkung» of the European Convention on Human Rights // Protecting Human Rights: The European Dimension / Eds. F. Matscher and H. Petzold. Koeln. Cologne, 1988. P. 33-45; Egli P. Drittwirkung von Grundrechten: zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten im Schweizer Recht. Zürich, 2002; Erichsen H.U. Die Drittwirkung der Grundrechte // 1996. Jura. H. 10. S. 527-533; Münch von I. Die Drittwirkung von Grundrechten in Deutschland // Zur Drittwirkung der Grundrechte / Hrsg. I. Von Münch P.S. Coderch and J.S. i Riba. Frankfurt am Main u.a., 1998. S. 7-32.

²⁰ Gardbaum S. Where the (state) action is // International Journal of Constitutional Law. 2006. Vol. 4. P. 760-779; Schmidt Ch.W. The sit-ins and the state action doctrine // William and Mary Bill of Rights Journal. 2010. Vol. 18. P. 767-829; Strickland H.C. The state action doctrine and the Rehnquist court // Hastings Constitutional Law Quarterly. 1991. Vol. 18. P. 587-665.

²¹ Alexy R. Constitutional Rights and Constitutional Rights Norms in the Legal System // A theory of constitutional rights. Oxford, 2010. P. 348-365; Gardbaum S. The «Horizontal Effect» of Constitutional Rights // Michigan Law Review. 2003. Vol. 102. P. 387-437; Bryde B.-O. Fundamental rights as guidelines and inspiration: German constitutionalism in international perspective // Wisconsin International Law Journal. 2007. Vol. 25. №. 2. P. 189-208.

²² Ходыкин Р.М. Принцип защиты прав и свобод человека и его влияние на содержание коллизионных норм // Актуальные проблемы международного частного и гражданского права. М., 2006. С. 251.

²³ Муранов А.И. Права человека и международное частное право // Российский ежегодник международного права. 2003. СПб., 2003. С. 162-186.

²⁴ Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 335.





Максим Алексеевич Кулик, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин и прав человека Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», судья Арбитражного суда Алтайского края, кандидат юридических наук

В статье раскрываются содержание и отдельные проблемы реализации управленческой функции, осуществляемой арбитражным судом в ходе рассмотрения арбитражных дел о несостоятельности (банкротстве). Автор анализирует процессуальные проблемы утверждения арбитражным судом арбитражных управляющих, установления судом вознаграждения арбитражным управляющим, а также спорные вопросы отстранения управляющих от исполнения обязанностей по инициативе суда.

УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ СУДА В ДЕЛАХ О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ

История современного российского института несостоятельности непродолжительна. Она насчитывает лишь около двух десятков лет, что совсем немного для возникновения и совершенствования соответствующих правовых норм. Исследования ученых и наработанный судебной системой опыт позволяют говорить об имеющихся проблемных участках правового регулирования в ходе применения Федерального закона № 127-ФЗ от 26.10.2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о несостоятельности).¹ К числу наиболее важных относится вопрос о задачах и функциях суда в делах о несостоятельности.

Особенности реализации судом процессуальных полномочий в делах о несостоятельности находят свое проявление как в задачах, стоящих перед судом, так и в находящихся во взаимосвязи с задачами функциями суда, реализующимися через набор закрепленных в законе полномочий судебных органов.

Исследователями высказаны различные мнения и по вопросу о реализуемых судом функциях в делах о несостоятельности. Характеризуя состав функций суда, С.С. Треушников отмечает, что применительно к делам о несостоятельности суду предоставлено осуществление административно-хозяйственных и надзорных функций.² По мнению В.А. Химичева, арбитражный суд в деле о банкротстве

осуществляет не свойственные ему функции по проведению процедур банкротства: утверждает арбитражных управляющих и отстраняет их от должности, назначает лиц, исполняющих обязанности руководителя должника, рассматривает отчеты арбитражных управляющих о результатах проведения процедур банкротства и получает от них все сведения, касающиеся дела о банкротстве.³

Е.Г. Дорохиной предпринята попытка охарактеризовать управленческие полномочия суда. К ним автор относит полномочия суда по утверждению графика погашения задолженности в процедуре финансового оздоровления; утверждению порядка, сроков и условий продажи имущества должника по итогам рассмотрения разногласий между конкурсным управляющим и собранием (комитетом) кредиторов; утверждению плана погашения долгов должника-гражданина; утверждению вознаграждения арбитражному управляющему; утверждению отчета внешнего управляющего и т.д. Наделение суда подобными полномочиями обусловлено, на взгляд Е.Г. Дорохиной, включением суда в систему управления банкротством, целью которой является обеспечение способности правового системного образования противостоять нарушению его функций.⁴

Таким образом, большинство исследователей признают, что перед судами, в производстве которых на-

ходятся дела о несостоятельности, стоят особые задачи, и для их выполнения суды наделены специфическими функциями. Авторами называются различные функции, и ими используется различная терминология, однако представляется, что множество названных учеными функций арбитражного суда так или иначе можно свести к трем основным функциям: 1) функция по разрешению споров (вынесение судебных актов, указанных в ст. 52 Закона о несостоятельности, установление требований кредиторов, рассмотрение разногласий в деле о банкротстве, признание сделок недействительными в деле о банкротстве, взыскание расходов по делу); 2) управленческая функция (выбор кандидатуры арбитражного управляющего, установление суммы вознаграждения управляющего, дача рекомендаций и указаний арбитражному управляющему о совершении определенных действий, освобождение управляющего от исполнения обязанностей); 3) контрольная функция (истребование информации у арбитражного управляющего, совершение действий, направленных на устранение нарушений в деятельности арбитражного управляющего, в том числе привлечение к ответственности).

Остановимся подробнее на некоторых проблемах реализации арбитражным судом управленческой функции в делах о банкротстве.





Вопрос об утверждении (назначении) арбитражных управляющих относится к числу одних из наиболее важных вопросов, разрешаемых в деле о несостоятельности, поскольку арбитражный управляющий является центральной фигурой дела о несостоятельности, своими активными действиями он по большей части реализует процедуру несостоятельности.

Если обратиться к зарубежному опыту, то можно обнаружить, что там предусмотрены различные механизмы участия суда в назначении управляющих. Так, в Германии при возбуждении производства по делу о несостоятельности суд производит назначение управляющего. Для назначения управляющих в Германии не существует никаких специальных юридических требований. Формулировка закона Германии представляет полную свободу суду, поэтому такой подход возлагает повышенную ответственность на суд за выбор конкурсного управляющего, однако кредиторы вправе на первом своем собрании избрать другое лицо.⁵

В российском праве порядок назначения (утверждения) арбитражных управляющих за короткий период становления российского института несостоятельности претерпел существенные трансформации. Процедура назначения судом арбитражного управляющего в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»⁶, как правило, делилась на два этапа: утверждение кандидатуры управляющего на собрании кредиторов, причем кандидатура могла быть предложена любым из конкурсных кредиторов, налоговым или иным уполномоченным органом, должником или собственником имущества должника – унитарного предприятия (п. 2 ст. 71 Закона о банкротстве 1998 г.). Второй этап заключался в назначении арбитражным судом управляющего. При этом правоведами были высказаны две противоположные точки зрения относительно того, обязан или может арбитражный суд назначить арбитражным

управляющим кандидатуру, утвержденную и предложенную собранием кредиторов. Впоследствии острота проблемы была снята разъяснениями ВАС РФ в Информационном письме от 06.08.1999 г. № 43⁷ о том, что в случае, если после отклонения кандидатуры управляющего, предложенной кредиторами, собранием кредиторов не предложено иной кандидатуры, арбитражный суд должен назначить управляющего из числа кандидатур, предложенных лицами, участвующими в деле, или из числа лиц, зарегистрированных в арбитражном суде в качестве арбитражных управляющих, а если это невозможно – из числа кандидатур, предложенных государственным органом по делам о банкротстве и финансовому оздоровлению по запросу арбитражного суда.

Рекомендации Высшего арбитражного суда о применении закона о банкротстве 1998 г. в части норм о назначении управляющего были восприняты судебной практикой, и арбитражные суды по ряду дел действительно назначали арбитражных управляющих из числа кандидатур, зарегистрированных в арбитражном суде в качестве арбитражных управляющих.⁸

В механизме утверждения арбитражных управляющих по Закону о несостоятельности 2002 г. задействованы заявитель по делу о несостоятельности, кредиторы, сам должник, саморегулируемая организация арбитражных управляющих, а также суд (ст. 45 закона).

С внесением поправок в текст закона Федеральным законом № 296-ФЗ от 30.12.2008 г.⁹ кредиторам предоставлена возможность избирать либо конкретную кандидатуру управляющего, либо саморегулируемую организацию арбитражных управляющих. В последнем случае именно саморегулируемая организация определяет кандидатуру управляющего. В том случае, если по какой-либо причине механизм выбора кандидатуры управляющего даёт сбой, например, если организации арбитражных управляющих не поступает предложение по кандидатуре управляющего, то задей-

ствуется достаточно сложная процедура, при которой кандидатура управляющего определяется на основании волеизъявления лиц, участвующих в деле о банкротстве (п.п. 7, 8 ст. 45 Закона о банкротстве). Задача суда при существующем порядке утверждения управляющих состоит в проверке соответствия представленной кандидатуры арбитражного управляющего требованиям закона о несостоятельности (ст. 20, 20.2 Закона о несостоятельности). Если кандидатура не соответствует каким-то обязательным требованиям, то управляющий судом не утверждается.

Таким образом, действующий Закон предусматривает порядок утверждения управляющих, при котором оценку их личных и деловых качеств, а также выбор той или иной кандидатуры производят конкурсные кредиторы (в отдельных случаях саморегулируемые организации арбитражных управляющих либо должник), а суд осуществляет проверку наличия условий для утверждения.

Исследователями высказаны различные мнения относительно того, каким должен быть состав процессуальных полномочий суда при утверждении управляющих. В.В. Витрянский полагает, что закон о банкротстве должен содержать положения, позволяющие арбитражному суду избежать назначения в качестве арбитражных управляющих лиц, непригодных для этой работы. Этот автор указывает, что следовало бы расширить права арбитражного суда по отклонению кандидатуры арбитражного управляющего, одобренной собранием кредиторов, в особенности применительно к тем случаям, когда решающим числом голосов обладают один-два кредитора.¹⁰

По мнению А.В. Егорова, зачастую судья вынужден формально утвердить кандидатуру управляющего, поскольку его к этому обязывает закон, однако при наличии у судьи хоть сколько бы то ни было сомнений, он никогда этого не сделает. А.В. Егоров приводит пример из практики, когда в ходе рассмотрения дела о банкротстве арбитражному суду для утвержде-



ния была представлена кандидатура арбитражного управляющего, который ранее был осужден приговором суда за совершение преступления к реальному лишению свободы за неправомерные действия при банкротстве – растрату имущества должника, причинившую крупный ущерб кредиторам. Судья столкнулся с необходимостью вновь утвердить то же самое лицо в качестве арбитражного управляющего крупного предприятия с трудовым коллективом в несколько тысяч работников, имеющего ключевое значение для экономики и социальной стабильности региона.¹¹

Описанная А.В. Егоровым ситуация, к сожалению, не единична. В производстве арбитражного суда Алтайского края в 2007-2008 гг. находилось несколько арбитражных дел, где в качестве конкурсного управляющего был утвержден арбитражный управляющий из иного региона, скрывший сведения о наличии непогашенной судимости за совершение экономических преступлений при проведении предыдущих процедур несостоятельности.¹²

Д.Н. Яроцук, проанализировав законодательство о несостоятельности Украины и России, отмечает, что в Украине предложить кандидатуру распорядителя имущества могут кредиторы или государственный орган по делам банкротства (если доля государственного имущества у должника составляет более 25%). Право выбора конкретного лица на должность распорядителя имущества принадлежит суду. Если кандидатуры распорядителя имущества суду не представлены, то суд сам назначает конкретное лицо из числа лиц, зарегистрированных государственным органом по вопросам банкротства в качестве арбитражных управляющих.¹³

Учитывая вышеприведенные точки зрения, в общем и целом следует согласиться с мнением большинства авторов о неразумности полного исключения суда из механизма выбора кандидатур арбитражных управляющих. Закрепление за судом права в отдельных исключительных случаях отказать в утверждении управляю-

щего по мотиву несоответствия его личных или деловых качеств предъявляемым требованиям либо при наличии иных обстоятельств, очевидно препятствующих надлежащему исполнению обязанностей (значительная отдаленность места нахождения должника от места проживания арбитражного управляющего, наличие пусть даже погашенной судимости и т.д.), будет способствовать повышению эффективности норм института несостоятельности.

С утверждением арбитражных управляющих непосредственно связан весьма важный вопрос об установлении судом вознаграждения арбитражному управляющему. Принципиальный порядок установления вознаграждения арбитражным управляющим за период с 1998 по 2009 гг. неоднократно изменялся отечественным законодателем. В ходе применения Закона о несостоятельности 1998 г. сложилась судебная практика, когда суд устанавливал размер вознаграждения конкурсного управляющего, учитывая объем предстоящей работы, связанной с формированием и реализацией конкурсной массы, а также такие факторы, как количество кредиторов, наличие активов и др.

По Закону о несостоятельности 2002 г. в старой редакции (до 30.12.2008 г.) процедура установления вознаграждения включала в себя два этапа: этап определения размера вознаграждения уполномоченным субъектом, в качестве которого в различных ситуациях могли выступать кредитор, должник, собрание кредиторов, соответствующий орган государственной власти, и этап утверждения суммы вознаграждения арбитражным судом.

С принятием поправок в Закон о несостоятельности 2002 г., внесенных Федеральным законом № 296-ФЗ от 30.12.2008 г., законодатель по общему правилу ограничил усмотрение в вопросе определения суммы вознаграждения со стороны не только суда, но и иных лиц, участвующих в деле. Статья 20.6 Закона о банкротстве предусматривает достаточно сложный порядок установления вознагражде-

ния, предусматривающий, что вознаграждение состоит из фиксированной суммы, дополнительного вознаграждения за счет средств кредиторов, а также из суммы процентов. Предусмотрена возможность увеличения судом фиксированной суммы вознаграждения, но лишь на основании решения собрания кредиторов или мотивированного ходатайства лиц, участвующих в деле о банкротстве. Дополнительно к фиксированной части вознаграждения предусмотрено установление суммы процентов. Для временного управляющего и административного управляющего проценты рассчитываются исходя из балансовой стоимости активов должника, для внешнего управляющего – исходя из сумм, направленных на погашение требований кредиторов, либо исходя от суммы прироста стоимости чистых активов должника за период внешнего управления. Сумма процентов по вознаграждению конкурсного управляющего устанавливается в зависимости от размера удовлетворенных требований кредиторов.

В ходе научной дискуссии учеными были высказаны различные точки зрения по вопросу о том, вправе ли суд скорректировать размер вознаграждения. С.В. Сарбаш полагает, что размер вознаграждения конкурсного управляющего зависит от целого ряда факторов, в частности, от сложности и масштабности предстоящей работы, месторасположения должника, наличия имущества у должника. При этом арбитражный суд оценивает обоснованность размера вознаграждения. Поскольку размер указанного вознаграждения утверждается арбитражным судом, представляется возможным уменьшение арбитражным судом данного вознаграждения при его несоразмерности, в частности, всему имуществу должника, но не менее минимального размера, установленного Законом о банкротстве.¹⁴ По мнению Э.Н. Ренова, суды при назначении вознаграждения арбитражным управляющим должны учитывать объем и сложность работы, число кредиторов, размер конкурсной массы и другие факторы, влияющие на объем





и характер работы арбитражного управляющего.¹⁵

Практика работы арбитражных судов показывает, что в отдельных случаях суды по своей инициативе снижали размер вознаграждения арбитражного управляющего, в том числе в ходе проведения процедур по нормам Закона о несостоятельности 2002 г. По одному из арбитражных дел, находившихся в производстве арбитражного суда Алтайского края, при утверждении внешнего управляющего крупного предприятия суд снизил в полтора раза сумму вознаграждения управляющего, предложенную кредиторами. При определении окончательной суммы были учтены сумма оплаты труда прежнего руководителя предприятия, средний размер оплаты труда в данной местности, а также возможные последующие расходы управляющего по страхованию своей деятельности.¹⁶

Подводя итог, следует отметить, что действующий Закон о несостоятельности по общему правилу ограничивает усмотрение в вопросе определения суммы вознаграждения управляющего со стороны не только суда, но и иных лиц, участвующих в деле. Закон не содержит норм, предоставляющих суду право самостоятельно корректировать размер вознаграждения арбитражного управляющего в зависимости от факторов, влияющих на объем выполняемой работы на стадии как установления вознаграждения, так и взыскания расходов при завершении процедур несостоятельности. Используемые законодателем критерии, такие, как фиксированная сумма вознаграждения, балансовая стоимость активов должника, размер сумм, направленных на погашение требований кредиторов, прирост стоимости чистых активов должника, размер удовлетворенных требований кредиторов, не во всех случаях позволяют оценить результаты труда арбитражного управляющего, не учитывают конкретной ситуации по каждому из дел.

Представляется, что указанная выше точка зрения должна быть учтена путем закрепления в законе нормы

о том, что в ходе рассмотрения дела о несостоятельности участники процесса предоставляют суду доказательств, подтверждающие наличие или отсутствие факторов, влияющих на размер вознаграждения (таких, как величина активов должника, численность трудового коллектива, иных обстоятельств, характеризующих объем предстоящей работы и т.д.), а к компетенции суда относилась бы оценка всех представленных доказательств, а также доводов участников процесса относительно суммы вознаграждения с целью определения оптимальной суммы вознаграждения по каждому из дел. С другой стороны, суды должны весьма осмотрительно подходить к вопросу о снижении размера вознаграждения, поскольку низкий размер вознаграждения не позволяет привлекать квалифицированных арбитражных управляющих к проведению процедур, применяемых по делу о банкротстве.

Элементы управленческой функции суда при рассмотрении дел о банкротстве также можно обнаружить в полномочиях суда по отстранению арбитражных управляющих от исполнения обязанностей. Практика применения ранее действовавшего закона о банкротстве 1998 г. исходила из того, что согласно п. 2 ст. 21 Закона о несостоятельности арбитражный суд вправе по своей инициативе отстранить арбитражного управляющего от исполнения им своих обязанностей. Основанием для рассмотрения такого вопроса могла служить, в частности, поступившая в суд информация о ненадлежащем их исполнении со стороны арбитражного управляющего. В Информационном письме от 14 июня 2001 г. № 64 «О некоторых вопросах применения в судебной практике Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ разъяснил, что неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, возложенных на арбитражного управляющего, являются основанием для отстранения последнего арбитражным судом без учета согласия собрания кредиторов, поскольку

получение такого решения судом не предусматривается п. 2 ст. 21 Закона о несостоятельности 1998 г., арбитражный суд вправе руководствоваться поступившей в арбитражный суд информацией о деятельности арбитражного управляющего.¹⁷

Действующий Закон о несостоятельности 2002 г. содержит ряд норм, регламентирующих основания и порядок отстранения управляющих. При этом Закон о несостоятельности исходит из того, что, по общему правилу отстранение арбитражного управляющего производится судом, но по инициативе лиц, участвующих в деле о банкротстве. Если процедуру отстранения инициируют лица, участвующие в деле, то суд обязан дать правовую оценку их доводам о наличии нарушений в действиях арбитражного управляющего с точки зрения их обоснованности и доказанности.

Инициатива суда в отстранении управляющего может иметь место лишь при наличии обстоятельств, препятствовавших утверждению лица конкурсным управляющим, а также в случае, если такие обстоятельства возникли после утверждения лица управляющим. Таким обстоятельством может быть, например, незаключение управляющим договора страхования своей ответственности на очередной период времени.

В мировой практике выработан подход, согласно которому мнение кредиторов о необходимости отстранения управляющего должно учитываться судом, но это мнение необязательно для суда. Так, английский исследователь Г. Лайтман отмечает, что возможна ситуация, когда на отстранении арбитражного управляющего настаивают кредиторы. В этом случае судья не должен слепо следовать диктату кредиторов и отстранять арбитражного управляющего от должности, если сам судья не считает его не соответствующим своим обязанностям. Но судья должен принимать взгляды кредиторов во внимание при ведении дел о несостоятельности.¹⁸

Относительно процессуальной роли суда при отстранении арбитражных управляющих исследователями



высказан ряд точек зрения. В.А. Химичев также полагает, что действенным элементом контроля деятельности арбитражного управляющего должно являться право арбитражного суда по собственной инициативе отстранять «неисправных» управляющих от исполнения обязанностей. Автор объясняет эту позицию тем, что при пассивности кредиторов суду трудно реализовать свои дискреционные полномочия. Поэтому будет правильным, если суд в подобных случаях будет действовать по своей инициативе, выполняя функции надзора и контроля за конкурсным процессом.¹⁹

Точка зрения о том, что арбитражный суд должен обладать полномочиями по самостоятельному отстранению арбитражных управляющих, нашла поддержку у значительного числа авторов и, на наш взгляд, заслуживает внимания с практической стороны.

Приведем один из примеров. По делу о несостоятельности сельскохозяйственного производственного кооператива «Заречный» Алтайского края сложилась ситуация, когда конкурсный управляющий произвел продажу конкурсной массы с нарушениями норм Закона о несостоятельности, причем из материалов арбитражного дела не представлялось возможным даже установить судьбу части объектов имущества, первоначально вошедших в конкурсную массу. Арбитражным судом назначались судебные заседания по рассмотрению отчета конкурсного управляющего о результатах работы, однако конкурсный управляющий в судебное заседание неоднократно не являлся без всяких пояснений. У предприятия имелся единственный кредитор, который по каким-то причинам длительное время не обращался в суд с заявлением об отстранении конкурсного управляющего от исполнения обязанностей. В результате сложилась тупиковая с процессуальной точки зрения ситуация, когда суд, не имея возможности самостоятельно разрешить вопрос об отстранении арбитражного управляющего, был вынужден в течение длительного периода откладывать судебные заседания по рассмотрению

отчета конкурсного управляющего, каждый раз налагая штрафы на конкурсного управляющего за неявку в судебное заседание без уважительной причины.²⁰

Таким образом, российский Закон о банкротстве 2002 г. в случае ненадлежащего исполнения арбитражным управляющим своих обязанностей ставит отстранение управляющего в зависимость от активности участников дела о банкротстве, т.е. по сути – в зависимость от случайного фактора. Представляется, что закон должен предусматривать право суда в исключительных ситуациях по своей инициативе разрешать вопрос об отстранении арбитражного управляющего при выявлении грубых нарушений закона в его действиях.

В настоящей статье предпринята попытка назвать некоторые проблемные участки реализации судом его полномочий и высказать предложения по совершенствованию правовых норм. Автор работы не является сторонником бездумного расширения полномочий суда в делах о несостоятельности, поскольку полномочия суда – не самоцель, а правовое средство наиболее эффективного урегулирования соответствующих процессуальных отношений. Основные замечания к содержанию закона состоят в том, что полномочия суда закреплены расплывчато. Это приводит к дублированию судом полномочий других участников дела либо, наоборот, к отсутствию ответственности какого-либо лица за разрешение того или иного вопроса, и в целом – за конечные результаты процедур, применяемых в деле о несостоятельности.

¹ О несостоятельности (банкротстве): Федеральный закон № 127-ФЗ от 26 октября 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

² Конкурсное производство: учебно-практический курс / под. ред. В.В. Яркова. СПб., 2006. С. 55.

³ Химичев В.А. Судейское усмотрение в делах о банкротстве // Вестник ВАС РФ. 2004. № 1. С. 147-155.

⁴ Дорохина Е.Г. Характер полномочий арбитражного суда в деле о банкротстве // Журнал российского права. 2007. № 8. С. 51.

⁵ Папе Герхард. Институт несостоятельности: общие проблемы и особенности правового регулирования в Германии. Комментарий к действующему законодательству / пер. с нем. М., 2002. С. 57.

⁶ Вестник ВАС РФ. 1999. № 10. // Общероссийская сеть распространения правовой информации «Консультант Плюс».

⁷ П. 10 приложения к Информационному письму Высшего Арбитражного Суда РФ от 06.08.1999 г. № 43 // Вестник ВАС РФ. 1999. № 10.

⁸ Рекомендации Научно-консультативного совета при ФАС Волго-Вятского округа. О практике применения Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» // Экономические споры: проблемы теории и практики. 2002. № 1. С. 71.

⁹ О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»: Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 296-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 4.

¹⁰ Витрянский В.В. Пути совершенствования законодательства о банкротстве // Вестник ВАС РФ. 2001. Специальное приложение к № 3.

¹¹ Егоров А.В. Суд шлифует закон о банкротстве // ЭЖ-Юрист. Февраль 2007. № 7.

¹² Арбитражное дело № А03-22981/05 // Архив арбитражного суда Алтайского края.

¹³ Ярошук Д.Н. Общие черты и различия в развитии и применении украинского и российского законодательства о несостоятельности (банкротстве): дис. ...канд. юрид. наук. М., 2008. С. 100-101.

¹⁴ Научно-практический комментарий (постатейный) к Федеральному закону «О несостоятельности (банкротстве)» / под ред. В.В. Витрянского. М., 2003. С. 555.

¹⁵ Там же. С. 208.

¹⁶ Арбитражное дело № А03-14680/06 // Архив арбитражного суда Алтайского края.

¹⁷ Вестник ВАС РФ. 2003. № 10: Спец. прил. С. 41.

¹⁸ Гэвин Лайтман. Роль суда // Вестник ВАС РФ. 2001. Специальное приложение к № 3. С. 33.

¹⁹ Химичев В.А. Правовое положение кредиторов при банкротстве по законодательству РФ: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2005. С. 18.

²⁰ Арбитражное дело № А03-3003/06-Б // Архив арбитражного суда Алтайского края.





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

В связи с введением в Российской Федерации обязательного порядка досудебного урегулирования споров по вопросам привлечения к ответственности за совершение налоговых правонарушений актуальным становится вопрос о соотношении действующего порядка досудебного рассмотрения споров в Российской Федерации и сложившейся практики досудебного урегулирования споров в зарубежных странах. Именно на основе анализа зарубежного опыта досудебного порядка урегулирования налоговых споров в структуре налоговых органов Российской Федерации появились подразделения налогового аудита.

ДОСУДЕБНОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ: ЗАРУБЕЖНЫЙ И РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

С 1 января 2009 г. вступили в юридическую силу изменения в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми в нашей стране впервые был введен обязательный порядок досудебного урегулирования налоговых споров. Аналогичные правила имеются в налоговом законодательстве большинства зарубежных стран. Так, в Германии, Франции, Великобритании, Болгарии, Дании досудебная процедура урегулирования налогового спора обязательна. В Канаде налогоплательщик не вправе обращаться в Налоговый суд Канады до рассмотрения жалобы в административном порядке.

Определенный интерес представляет прием создания стимулов к разрешению налоговых споров в досудебном порядке, который отчасти был реализован отечественным законодателем при формировании института апелляции жалобы (жалобы на решение налогового органа, не вступившее в силу). Так, в частности, Кодекс внутренних доходов США устанавливает правило, согласно которому возмещаемые судебные издержки подлежат существенному уменьшению, если налогоплательщик не использовал средства административной защиты своих прав. Как отмечает Э.Н. Нагорная, американский налогоплательщик имеет отрицательные последствия непринятия мер по урегулированию спора в досудебном порядке.¹

В Дании в интересах налогоплательщика действует четкий порядок

обжалования решений налоговых органов. Сначала налогоплательщик обязан обратиться в местный муниципалитет. Иерархия дальнейших инстанций следующая: местный налоговый трибунал (особый орган в системе налоговой службы), национальный налоговый суд, а затем обычный суд.²

В целом **средством защиты прав налогоплательщиков в зарубежных странах является административная (налоговая) юстиция. Административная (налоговая) юстиция как средство защиты начала складываться в большинстве стран мира во второй половине XIX в.** Она формировалась в разных странах индивидуально, с учетом имеющихся социальных условий и традиций, испытывая влияние сложившихся в этот период господствующих теоретических взглядов.³

В настоящее время привлекают внимание правовые механизмы решения налоговых споров, сформированные в Германии, где имеется солидный опыт решения налоговых конфликтов. В этой стране выделяют четыре стадии урегулирования налоговых споров:

- 1) предотвращение (профилактика) налоговых конфликтов;
- 2) неформальное (внесудебное) решение налоговых конфликтов;
- 3) досудебное, формальное рассмотрение (решение) налоговых споров;
- 4) судебное рассмотрение налоговых споров.

На первой стадии важная роль отведена налоговым консультантам, институт которых только начал формироваться в Российской Федерации. Также в Германии повсеместно применяются информационные меры профилактики налоговых споров.

Официальными мерами для профилактики конфликтов между отдельным налогоплательщиком и налоговым органом могут считаться:

- а) официальная справка;
- б) официальное уведомление;
- в) фактическое (мировое) соглашение;
- г) соглашение по трансфертным ценам.

Неформальными методами, теоретически применимыми для регулирования налоговых конфликтов в Германии, признаются такие методы, результаты которых принципиально не могут оспариваться перед финансово-налоговым судом. Они малоэффективны, так как не гарантируют достижения правовой защиты налогоплательщика. К ним относятся обращение (петиция), возражение, жалоба в вышестоящую инстанцию против действия или бездействия должностного лица и ходатайство о простом изменении акта об уплате налога.

В свою очередь, прежде чем обратиться в суд, налогоплательщик обязательно должен обжаловать акт налогового органа в досудебном порядке, направляя жалобу в письменной форме в орган, издавший этот акт. Жалоба подается в течение месяца со дня



получения акта. Обжалование должно быть формально допустимо и обосновано. Недопустимым считается обжалование, когда налогоплательщик не обременён обжалованным актом. Недопустимые либо необоснованные обжалования опровергаются без разбирательства.

Исход досудебного разбирательства может быть следующим:

налогоплательщик до вынесения решения отзывает свою жалобу;

налоговый орган полностью удовлетворяет жалобу, отменяет акт и при необходимости издает новый, исправленный акт (налоговое извещение);

налоговый орган полностью оставляет жалобу без удовлетворения с вынесением письменного решения;

налоговый орган частично оставляет жалобу без удовлетворения с вынесением письменного решения и издает новый, частично исправленный акт (налоговое извещение).⁴

Только не получив удовлетворения по результатам досудебного разбирательства, налогоплательщик имеет право обратиться в суд.

Сроки на подачу жалобы в досудебном порядке и ее рассмотрение в различных странах могут существенно отличаться: от нескольких дней до нескольких лет. Среди тенденций следует отметить увеличение продолжительности срока на подачу жалоб в ряде стран. Так, до 01.08.2006 г. срок на подачу административной жалобы в Бельгии составлял 3 месяца и впоследствии был увеличен до 6 месяцев по причине недостаточности для изучения содержания обжалуемого решения и подготовки аргументированной жалобы.⁵ В России длительное время также действовал единый трехмесячный срок на подачу жалоб, который с 2007 г. претерпел существенные изменения. Были установлены три срока на обжалование: 10 дней, 3 месяца и один год. Известны и более продолжительные сроки. Как отмечает М.А. Иванов, во Франции общий срок для подачи предварительной жалобы истекает 31 декабря второго года, следующего за годом, в течение которого имело место либо обращение к взысканию налогов согласно налоговому кадастру, либо направление уведомления об обращении к взысканию, либо уплата налога, если она не привела к составлению налогового кадастра или к направ-

лению уведомления об обращении к взысканию, либо событие, мотивирующее подачу жалобы. На практике продолжительность срока превышает два года, так как к нему следует прибавить часть года, прошедшую между фактом или актом, служащим точкой отсчета срока, и 1 января первого полного года данного срока.⁶

Рассмотрение опыта различных стран по проблемам приостановления исполнения оспариваемого ненормативного акта подачей административной жалобы показывает наличие нескольких подходов в решении данного вопроса, которые различаются, в том числе, в зависимости от совпадения момента (даты) вынесения решения и вступления его в силу.

При анализе данного вопроса следует разграничивать ситуации, когда речь идет о приостановлении вступившего в силу решения (акта) и невступлении его в силу до момента утверждения вышестоящим налоговым органом либо до истечения определенного срока. Так, в ситуации совпадения даты вынесения и вступления решения налогового органа в силу возможны следующие варианты: отсутствие у налоговой жалобы приостанавливающего эффекта; универсальное приостанавливающее действие; приостанавливающее действие по усмотрению налогового органа (например, по итогам рассмотрения ходатайства налогоплательщика, при наличии предоставления налогоплательщиком достаточных гарантий); приостанавливающее действие под условие (например, уплата процентов за отсрочку в случае признания правомерности обжалуемого акта налогового органа). В частности, в Австрии, Бельгии, Канаде, Нидерландах, США, Финляндии обжалование приостанавливает взимание скорректированной суммы налога. Такое приостановление действует только на период рассмотрения первичной жалобы; последующее обжалование сопряжено с необходимостью исполнения налогового обязательства.⁷ В Австрии подача жалобы не приостанавливает исполнения решения налогового органа, хотя допускается заявление ходатайства о приостановлении его исполнения на срок до вынесения решения по жалобе. Однако в случае приостановления исполнения в связи с подачей жалобы и ее последующего отклонения нало-

гоплательщик будет обязан уплатить проценты по отсрочке.⁸

В Германии по общему правилу подача жалобы не приостанавливает действие обжалуемого акта, однако финансовый орган вправе приостановить его исполнение, если нарушение прав налогоплательщика является очевидным. Во Франции исполнение требования об уплате налога на период его обжалования приостанавливается при условии предоставления достаточных гарантий со стороны налогоплательщика.

В ситуации, когда законом предусмотрена более поздняя по отношению к дате вынесения решения дата его вступления в силу, возможны следующие варианты: решение не вступает в силу до утверждения вышестоящим налоговым органом (полностью или в части); решение не вступает в силу до истечения определенного периода. По правилам, действующим в Германии, административный акт (решение) налогового органа вступает в силу по истечении 1 месяца после его оглашения. Несмотря на подачу возражения, обжалованный акт (решение) по истечении месячного срока приводится в исполнение. Во избежание этого налогоплательщик имеет право обратиться с ходатайством о приостановлении исполнения обжалованного акта.⁹

Также в зарубежном законодательстве различными способами решен вопрос, связанный с несоблюдением субъектом, рассматривающим жалобу в досудебном порядке, сроков ее рассмотрения. Так, во Франции неполучение ответа на жалобу означает ее отклонение. В Бельгии и Германии при неполучении ответа в положенный срок налогоплательщик может обратиться в суд. В Положении об административном производстве Германии, в частности, установлено, что если по жалобе заинтересованного лица административный орган не выносит решения без уважительных причин и оснований в установленный срок, то иск может быть непосредственно, т. е. без проведения предварительного производства, направлен в суд. Оригинальное правовое решение существует в украинском законодательстве: если налогоплательщику не направляется решение о продлении срока рассмотрения жалобы либо решение о результатах рассмотрения жалобы в установленный срок, считается, что





решение по жалобе принято в пользу налогоплательщика, и налоговое уведомление-решение отменяется.

Вопрос о том, может ли быть ухудшено положение подателя жалобы по сравнению с тем, которое было создано обжалуемым актом, в общем случае имеет отрицательный ответ. Причины заключаются в противоречии самой идее жаловаться, понимаемой как просьба об устранении нарушений прав невластного субъекта и инициированная им самим. Однако несмотря на то, что в теории в целом закрепилось положение о недопущении ухудшения положения налогоплательщика по итогам рассмотрения жалобы, исключения имеют место как в теории, так и на практике. В Украине в ходе апелляционной процедуры, если налогоплательщик обжалует налоговое уведомление-решение только частично, налоговым органом может быть пересмотрена и необжалуемая часть, в том числе доначислены налоги и штрафные санкции в большем размере, чем в оспариваемом уведомлении-решении. В 2008 г. при рассмотрении жалоб налогоплательщиков была дополнительно начислена сумма, которая составляет 1,5% от суммы оспариваемых налогов и штрафов.¹⁰

В Германии налоговый орган также имеет возможность пересмотра первоначального решения и в необжалуемой налогоплательщиком части. Оспариваемый акт в досудебном порядке заново рассматривается в полном объеме. В результате оспариваемый акт может быть изменен в худшую сторону. В этом случае налоговый орган обязан предварительно известить налогоплательщика о таком намерении. В результате податель жалобы вправе отозвать свое возражение (протест). Но после такого шага он лишается возможности последующего судебного обжалования акта налогового органа. Как отмечает А.А. Артюх, «поворот к худшему» – один из наиболее спорных вопросов в административном праве Германии на протяжении многих лет.¹¹

Таким образом, **в развитых зарубежных странах при разрешении налоговых споров приоритет отдан досудебным способам урегулирования конфликтов, целью которых является повышение качества правосудия, его доступность, разгрузка судебной системы. При этом в ряде**

стран досудебный порядок урегулирования налоговых споров является обязательным. В свою очередь ответственное законодательство, посвященное урегулированию налоговых споров в досудебном порядке, также пытается соответствовать зарубежным образцам.

Правовые основы досудебного порядка урегулирования налоговых споров в Российской Федерации заложены в Налоговом кодексе РФ (далее – НК РФ). В соответствии с пунктом 1 статьи 22 НК РФ налогоплательщикам (плательщикам сборов) гарантируется административная и судебная защита их прав и законных интересов. Указанное положение также распространяется и на налоговых агентов.

В соответствии со статьей 137 НК РФ каждое лицо имеет право обжаловать акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействия их должностных лиц, если, по мнению этого лица, такие акты, действия или бездействия нарушают его права. Акты налоговых органов, действия или бездействия их должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) или в суд (пункт 1 статьи 138 НК РФ).

В зависимости от вида оспариваемых актов ненормативного характера, действий или бездействия должностных лиц налоговых органов в НК РФ можно выделить:

1) **общий порядок обжалования**, при котором возможен следующий альтернативный порядок обжалования: налогоплательщик имеет возможность по своему усмотрению либо подать жалобу в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу), либо обжаловать соответствующее решение налогового органа непосредственно в суде, либо одновременно обжаловать такое решение как в вышестоящем налоговом органе, так и в суде;

2) **специальный порядок обжалования**, распространяющийся только на решения о привлечении (об отказе в привлечении) к ответственности за совершение налогового правонарушения, при котором налогоплательщик вправе подать жалобу в вышестоящий налоговый орган либо до вступления решения в силу (апелляционная жалоба), либо после вступления его в силу. Перед подачей искового заявления в

суд прохождение обжалования этого решения в вышестоящий налоговый орган обязательно.

В соответствии с общим порядком жалоба подается в вышестоящий налоговый орган (вышестоящему должностному лицу) в течение трех месяцев со дня, когда налогоплательщик узнал или должен был узнать о нарушении своих прав. В случае пропуска срока подачи жалобы по уважительной причине этот срок по заявлению лица, подающего жалобу, может быть восстановлен вышестоящим налоговым органом (пункт 2 статьи 139 НК РФ). Подача жалобы в вышестоящий налоговый орган не исключает права на одновременную или последующую подачу аналогичной жалобы в суд (пункт 1 статьи 138 НК РФ). Таким образом, при общем порядке обжалования налогоплательщику предоставляется право самостоятельно выбрать, обжаловать решение в вышестоящем налоговом органе (подать жалобу вышестоящему должностному лицу) либо непосредственно в суде, либо одновременно как в вышестоящем налоговом органе, так и в суде.

Несколько иной порядок предусмотрен для обжалования решений, принятых по результатам выездных и камеральных налоговых проверок, который с 1 января 2009 г. является обязательным (пункт 5 статьи 101.2 НК РФ). При этом А.В. Демин отмечал, что введение в систему налогового процесса обязательной предварительной процедуры обжалования решения налогового органа о привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения либо решения об отказе в привлечении к ответственности, принятого по результатам выездной и камеральной налоговых проверок, в вышестоящий налоговый орган является важным компонентом реформирования системы налогового администрирования.¹² Закон предусматривает два вида такого обжалования: 1) обжалование решения, не вступившего в силу (апелляционный порядок); 2) обжалование решения, вступившего в силу.

Вообще включение в НК РФ положений, предусматривающих специальный порядок обжалования в вышестоящий налоговый орган решения налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правона-



рушения или решения об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, т.е. решения, выносимого в соответствии со статьей 101 НК РФ, является одной из наиболее значимых новелл Федерального закона от 27.07.2006 г. № 137-ФЗ.¹³ Речь идет об обжаловании такого решения в апелляционном порядке, т.е. об обжаловании не вступившего в силу решения. Установление апелляционного порядка обжалования решения налогового органа, вынесенного по результатам налоговой проверки, направлено на закрепление действительно бесспорного (при отсутствии спора), а не безакцептного (без согласия плательщика) порядка взыскания недоимок и пеней. Такой порядок создает условия для последовательного обжалования (сначала в вышестоящие налоговые органы, а затем в суд), что снижает нагрузку на судебную систему и позволяет реализовать меры, направленные на расширение досудебного урегулирования налоговых споров, необходимость которых отмечалась в Бюджетных посланиях Президента РФ.

Апелляционный порядок обжалования решения, выносимого по результатам рассмотрения материалов налоговой проверки, предусмотрен в статье 101.2 НК РФ. Соответственно в НК РФ определены лишь особенности апелляционного порядка обжалования решения, выносимого по результатам рассмотрения материалов налоговой проверки. Если такие особенности не определены, то при обжаловании такого решения в апелляционном порядке применяется общий порядок обжалования актов налоговых органов и действий или бездействия их должностных лиц.

Таким образом, апелляционное обжалование является самостоятельной разновидностью более общего налогового-правового института обжалования нормативных и ненормативных актов налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц. Поэтому нормы, регулирующие институт в целом и часть этого института, соотносятся как общие и специальные. Из этого следует, что общие положения об обжаловании, содержащиеся в статьях 139-141 НК РФ (например, о письменной форме жалобы, о возможности и последствиях ее отзыва и т.д.), могут применяться и к процедуре апелляци-

онного обжалования, но лишь в части, не урегулированной специальными нормами.

В пункте 2 статьи 139 НК РФ установлено, что жалоба на вступившее в законную силу решение налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, которое не было обжаловано в апелляционном порядке, подается в течение одного года с момента вынесения обжалуемого решения. Следует обратить внимание на то, что в указанной норме не говорится о возможности восстановления пропущенного срока на обжалование вступившего в законную силу решения налогового органа, вынесенного по результатам проверки. В то же время такая возможность и не исключена в этой норме.

Решение по жалобе принимается в течение одного месяца со дня ее получения. О принятом решении в течение трех дней со дня его принятия сообщается в письменной форме лицу, подавшему жалобу. НК РФ наделяет вышестоящий налоговый орган полномочием продлевать срок рассмотрения апелляционной жалобы для получения документов (информации), необходимых для рассмотрения жалобы, у нижестоящих налоговых органов, но не более чем на 15 рабочих дней (п. 3 ст. 140 НК РФ).

В соответствии с п. 2 ст. 140 НК РФ по итогам рассмотрения апелляционной жалобы на решение вышестоящий налоговый орган вправе: 1) оставить решение налогового органа без изменения, а жалобу – без удовлетворения; 2) отменить или изменить решение налогового органа полностью или в части и принять по делу новое решение; 3) отменить решение налогового органа и прекратить производство по делу.

В целом досудебный порядок урегулирования налоговых споров, обладающий рядом преимуществ по сравнению с судебным (бесплатность, сокращенные сроки рассмотрения жалоб, конфиденциальность и т.д.), является в настоящее время одним из перспективных направлений развития налогового законодательства Российской Федерации, так как высокая эффективность такого порядка может быть достигнута за счет надежащего

нормативно-правового регулирования.

¹ Нагорная Э.Н. Налоговые споры: оценка доказательств в суде. М., 2009. С. 58.

² Воловик Е. Обслуживание налогоплательщиков в Дании // Налоговый вестник. 1996. № 1. С. 40.

³ Чечот Д.М. Административная юстиция. М., 1973. С. 26.

⁴ Буссе Р. Досудебное обжалование решений налоговых органов в Германии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nalofogum.ru>.

⁵ Демейер К., Хаванова И.А. Некоторые аспекты досудебного разрешения налоговых споров в России и Бельгии // Налоговый вестник. 2010. № 3. С. 114-117.

⁶ Иванов М.А. Институционально-правовой механизм рассмотрения налоговых споров во Франции: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2006. С. 34.

⁷ Борзунова О.А. Зарубежный опыт разрешения налоговых конфликтов // Налоговые споры: теория и практика. 2003. № 1. С. 55.

⁸ Журавлева О.О. Правовое регулирование федеральных налогов в Австрии // Финансовое право. 2002. № 3. С. 62-63.

⁹ Хаванова И.А. Право налоговой (административной) жалобы: отдельные вопросы теории и практики // Финансовое право. 2010. № 7. С. 25.

¹⁰ Рубаненко Л.В. Тезисы выступления на II Международном научно-практическом симпозиуме по актуальным проблемам налоговой политики (Москва, апрель 2009 г.). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.palata-nk.ru>.

¹¹ Артюх А.А. Ухудшение положения налогоплательщика как результат рассмотрения его жалобы в административном порядке. Опыт Германии // Налоговед. 2010. № 3. С. 77-85.

¹² Демин А.В. Апелляционная жалоба в налоговом процессе [Электронный ресурс] // ЗАО «Консультант Плюс». Версия 2012. Режим доступа: (локальная компьютерная сеть).

¹³ О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ (ред. от 29.11.2010 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3436.





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

Статья посвящена концепции общественного права в отечественной консервативной правовой доктрине. В работе раскрывается потенциал общественного права в условиях антагонизма частного и публичного права. Автор аргументирует тезис о необходимости социализации права, устранении искусственного противопоставления частных и общественных интересов.

ТЕОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПРАВА В РУССКОМ КОНСЕРВАТИЗМЕ

Традиционное для европейской правовой науки деление системы права на право частное и право публичное было скептически воспринято представителями русского консерватизма. Ими утверждалось, что для русского права такая дифференциация является неадекватной по историческим, ментальным и культурным обстоятельствам.

Противопоставление публичного права и частного права возможно при наличии частной собственности и конкуренции государственных и индивидуальных интересов.

Европейское право в своей романо-германской ветви базируется на принципе господства и неприкосновенности частной собственности как сферы автономного бытия человека. Частное право с точки зрения европейской истории есть юридическая форма обеспечения индивидуализма, средство защиты от притязаний государственной власти. В России же исторически частная собственность, особенно на землю и природные ресурсы, отсутствовала вплоть до 1990-х гг. – периода перехода к рыночной экономике и формированию класса частных собственников. До конца XX в. в России доминировала общественная (общинная) и государственная собственность, потому и надобность в выделении и обосновании отечественной правовой наукой частного права отсутствовала. Однако это не означает, что Россия была и остается государством, в котором господствует публичное право, а субъекты права лишены автономии и самостоятельности.

На основе достижений отечественных консерваторов можно утверждать, что **деление системы права на публичное право и частное право и определение ведущей роли одной из этих подсистем создают неразрешимые теоретические и практические проблемы, в том числе**

разрушительного характера, для русского общества.

В-первых, **противопоставление публичного права и частного права создает борьбу, конфликт, конфронтацию между индивидуальными, частными интересами и интересами государства**, которые, с точки зрения данной концепции, не имеют мирного разрешения. В таком столкновении неизбежно один из интересов будет нарушен. В либеральной трактовке перевес окажется за частным правом ценой отказа от публичного интереса. В социалистической версии публичное право неизбежно приводит к попранию частных интересов.

Во-вторых, **до сих пор не выработан четкий критерий для разграничения публичного и частного права**¹. Ни одна из теорий, за исключением, пожалуй, теории метода правового регулирования (Л.И. Петражицкого, И.А. Покровского), не выдерживает серьезной научной критики². Да и в последнем случае деление права на публичное и частное в зависимости от метода правового регулирования (централизованного или децентрализованного) является субъективным и определяется усмотрением законодателя, который нередко произвольно выбирает совокупность способов регулирования тех или иных общественных отношений.

Наконец, **даже выверенное деление права на сферы публичного и частного права с точки зрения метода правового регулирования страдает тем недостатком, что диспозитивные нормы частного права не менее императивны, чем положения публичного права**. В том случае, если стороны не выбрали вариант поведения, иной, нежели предусмотрен диспозитивной нормой права, то диспозитивная норма права становится императивной и обязательной для исполнения. На взгляд автора, более уместно частное

право видеть в той сфере, где закон допускает саморегулирование, там, где субъекты права могут устанавливать по своему усмотрению взаимные правила поведения, а частное право (диспозитивные нормы) – сфера общественного, публичного права, вбирающего накопленный опыт взаимодействия субъектов права.

Взамен, и в определенной степени в дополнение деления права на публичное и частное право, отечественные консерваторы предложили теорию общественного права, базирующуюся на историческом опыте русской крестьянской общины и христианской философии. О роли христианского мировоззрения в вопросе преодоления недостатков абсолютизации частного или публичного права Е.В. Спекторский писал: «Только христианская философия права вполне свободна как от частноправового идолопоклонства перед «единственным и его собственностью» Макса Штирнера, т.е. перед отдельным лицом и отдельной вещью, так и от публичноправового идолопоклонства перед государством и теми, кто от его имени приказывают, запрещают и разрешают»³.

Безусловным родоначальником концепции общественного права следует считать малоизвестного даже среди специалистов русского правоведа, славянофила и полицейста В.Н. Лешкова, который в 1850-е гг. обосновал необходимость выделения и изучения общественного права (социального права), не совпадающего с публичным правом⁴. Только позднее аналогичные идеи стали высказываться в европейской правовой науке такими мыслителями, как Л. Дюги, М. Ориу, Ж. Гурвич и др. Среди единомышленников В.Н. Лешкова в России можно назвать Е.В. Спекторского, Н.Н. Алексева. Природа общественного права отечественными традиционалистами раскрывалась



через следующие признаки общественного права.

1. Субъектами общественного права выступают не индивиды или государство, а социальные общности (семья, община, народ).

2. Общественное право служит согласованию индивидуальных и публичных интересов, является средством гармонизации отношений между личностью и государством.

3. Общественное право имеет своей целью духовное и материальное обеспечение народа, развитие личности и общества с помощью самоуправления и деятельности общин.

4. Предметом общественного права выступает обеспечение народного благосостояния: здоровья, духовности, веры, образования людей, материальной основы бытия человека, общих нужд и защиты человека от природных и человеческих угроз.

Относительно роли общественного права в гармонизации личного начала и публичного порядка В.Н. Лешков замечал: «Восхождение частного до общественного и общественного до признания со стороны государства, и до его обращения в общественное право должно считать необходимым и разумным. Тем более, что только таким восхождением порешается естественный и вечный антагонизм, существующий между общим, вырождающимся в коммунизм, и частным, превращающимся в индивидуализм»⁵.

Идея общественного права, по мысли российских охранителей, должна была придать существующим институтам права функцию социального служения в духе христианского братства – соборности. По сути дела общественное право – блеклое и смутное отражение идеала соборности, присущего русской национальной психологии и православной мысли. Общественное право призвано обеспечить солидарность, социальную коммуникацию и совместное выживание русского народа. О роли социального начала в отношении России И.А. Ильин написал в одной из статей своего проекта Основных законов будущей России: «Русское государство связывает всех своих граждан общей патриотической солидарностью: общим отечеством, общей целью, общей властью, общим правопорядком. Общее выше частного. Частные интересы должны уступать, подчиняться, служить средством для высшей цели. Русский гражданин повинен своему отечеству служением и жертвенностью; он повинен своим согражданам уважением, миролюбием и сотрудиничеством»⁶.

Общественное право в отличие от частного права отрицает индивидуализм в смысле автономного человеческого эгоизма. Так, частная собственность допустима

в социальном плане только как результат труда, используемый для социального служения. В отношении же земли консервативная правовая доктрина России и вовсе не предполагала права частной собственности. Земля могла быть только на праве владения, но не собственности. Богатство человека в охранительной правовой доктрине рассматривается не как привилегия, а скорее как порок, недостаток. Состоятельный человек может компенсировать свою немощь только с помощью благотворительности, несения социального долга в пользу других людей. Е.В. Спекторский с позиции христианского социального права писал: «Собственность обязывает социально. Она обязывает воздерживаться от всего, что ведет к ее приумножению с ущербом для других. И она обязывает помогать нуждающимся, делая это не по принуждению, а по требованию «доброй совести» и даже для собственного удовольствия: «блаженнее давать, нежели принимать»⁷.

Идее общественного права абсолютно чужд патернализм, опека над человеком. Общественное право не закрепощает человека, лишая его самостоятельности, а напротив, дает человеку в соборном общении достичь развития духовного и материального.

В концепции общественного права кроется очень зрелая и перспективная мысль о том, что общественное право является формой самоорганизации, самоуправления общества без обращения к государству. Действительно, общественное право как форма социального служения, обеспечения общей, соборной жизни, предохраняет общество от излишнего и бюрократического внимания государственной власти. В.Н. Лешков по этому поводу писал: «Только такое участие закона и государства, в деле замирения частного и общего, теряет свое значение опеки и патронатства и принимает характер управления, производящего гармоническое слияние частного с общим, в государстве»⁸.

Общественное право избегает трактовки государства как фетиша, единственной формы совершенной жизни человеческого общества. Для общественного права идеал развития – не в улучшении государственного быта, а в достижении действительного братства – соборности, – где государство становится на роль охранителя, а не вездесущего регулятора. Государство при общественном праве выступает социальным слугой, а не господином, хозяином. Оно необходимо только в той мере, в какой община не может разрешить вопросы своего бытия. Справедливо И.И. Мушкет пишет о прозорческих мыслях В.Н. Лешкова: «Остается лишь поразиться парадоксальности ситуации: В.Н. Лешков, этот ревнитель

«устаревшей» исторической школы права, славянофил, обращенный в прошлое, в своих научных построениях в конечном счете оказался гораздо более прозорлив в сравнении с многими российскими прогрессистами, увлеченность которых, во многом поверхностная, новыми западными теориями, явилась одним из факторов, приведших, в конечном счете, к невиданному «патронатству» социалистического тоталитарного государства над всеми сферами жизни общества»⁹.

Ошибочно общественное право сводить к праву социального обеспечения и концепции социального государства. Признавая влияние общественного права на право социального обеспечения, нельзя не видеть между ними глубокого различия. Право социального обеспечения имеет своим предметом узкую сферу общественного права – заботу о нуждающихся в материальной и иных формах социальной заботы. Общественное право охватывает вопросы народонаселения, здоровья, образовании, культуры, путей сообщения, охраны общественных интересов, развития промышленности и хозяйства и т.д. Кроме того, общественное право несовместимо с социальным паразитизмом, ростом числа социальных тунеядцев как следствия заботы государства о нуждающихся в помощи. Напротив, общественное право связывает право на социальную заботу исключительно с членством человека в социальной общности, его вкладом в общественное дело. Так, вряд ли можно признать обоснованным с точки зрения общественного права возможность назначения пенсии гражданину по российскому пенсионному законодательству независимо от наличия трудового (страхового) стажа, т.н. социальной пенсии. Однако в данном случае в столкновении принципа трудового вклада как части общественного права и начала милосердия русское национальное правосознание приоритет отдает состраданию.

Кроме того, государственные механизмы социальной заботы, хотя и выполняют функцию материального обеспечения, тем не менее лишены одного главного качества – милосердия, жалости. Идея социального обеспечения держится на жалости, акте духовного сопереживания бедам и горю человека. Право социального обеспечения априори неспособно нести жалость по отношению к нуждающимся, поскольку такое «жалостливое» отношение к человеку будет искусственным, вынужденным, формальным. В этом смысле трудно согласиться с идеей В.С. Соловьева о государстве – организованной жалости. Механизмы, которыми пользуется государственная власть (бюрократические административные процедуры, принуждений, документооборот), изначально





не связаны с жалостью. Идеи жалости более соответствуют принципы и институты общественного права и так называемая система общественного призрения, когда нуждающийся, помимо материального обеспечения, действительно может ощутить чувство сострадания и жалости от членов соответствующих общественных союзов (общин, цехов, кооперативов и т.п.). Так, до XVII в. заботу об инвалидах, сиротах, вдовах на себя брала крестьянская община, по обычаям которой наряду с материальной помощью такие люди продолжали оставаться членами общины и не исключались из общественной жизни.

Концепция общественного права сторонится узкой и прагматичной цели государства всеобщего благоденствия – материального достатка и массового потребления. Задачи общественного права выходят далеко за пределы материального благосостояния и касаются нравственно-го, религиозного, физического развития и сохранения человека. Так, одним из стержневых постулатов общественного права выступает задача сбережения и воспроизводства народонаселения. Большинство из отечественных консерваторов выступали за сохранение русского народа: М.В. Ломоносов, Д.И. Менделеев, А.И. Солженицын и др. Ситуация в современной России, при которой ежегодно страна теряет около миллиона человек, становится угрожающей. За последние 20 лет Россия потеряла 25 млн чел., что угрожает самому существованию русского народа. Очевидно, что в таком случае рождение детей уже перестает быть частным делом. Естественно, не имеет перспективы возложение обязанности на россиян обеспечивать воспроизводство населения, как это было в Риме при введении обязанности вступать в брак и иметь детей. Однако косвенные меры вполне допустимы. Так, необходимо более жестко определить порядок производства аборт и пресекать незаконные аборты. По данным учреждений здравоохранения, ежегодно около 5 млн абортов совершается в России. Несомненно, важен и аспект сохранения здоровья как детей, так и будущих родителей, забота о стариках и нетрудоспособных. Демографическая проблема может быть решена только с помощью комплексных мер, а не одними формами материальной поддержки (пресловутый материнский капитал). Так, очень странным выглядит положение закона о том, что уход за ребенком с 1,5 года до 3 лет не оплачивается и не учитывается в трудовом стаже. Вопрос о воспитании детей зависит и от обеспеченности детскими садами, которых катастрофически не хватает. Конечно, основная причина – в изменении ментальности российского народа. Еще полвека назад в российских семьях было в среднем

5-7 детей несмотря на материальную нужду и бытовую неустроенность.

В не меньшей степени вызывают озабоченность и другие сферы общественного права, выпавшие из сферы покровительства: культура, образование, здравоохранение и наука. Внедрение в данные сферы частных элементов, хозрасчета в последние 20 лет привело к разрушительным переменам. Известно, что культура не может себя сама обеспечивать и нуждается во внешней подпитке. Платность в образовании и здравоохранении серьезно бьет по качеству образования и лечения. Это не означает, что государство должно подчинить себе эти сферы. Напротив, необходимо поощрение и поддержка общественных инициатив, благотворительности культуры, образования, науки и здравоохранения и впоследствии полный переход этих сфер в общественное попечение. История русского права наглядно демонстрирует, что значительный сектор общественных (земских) дел, ныне находящихся в ведении государства, весьма эффективно обеспечивался до XVII в. мерами самоорганизации и общественного права: дороги, хозяйственные нужды, строительство учреждений, попечение о детях, стариках, малоимущих, образовании, здравоохранении и т.д.

Общественное право в концепции В.Н. Лешкова родственно с полицейским правом, благочинием и благоустройством. Правовед даже считал, что общественное право и полиция практически совпадают. В то же время общественное право в постановке В.Н. Лешкова отличается от доминирующих в полицейском (административном) праве взглядов. Традиционно полицейское право связывалось с деятельностью государства по благоустройству жизни общества. Государство рассматривалось как центральный субъект полицейского права. В.Н. Лешков, напротив, основным субъектом полицейского права считал социальные (корпоративные) объединения граждан, обеспечивающие удовлетворение общественных нужд путем самоуправления и самоорганизации. По существу и творцом общественного права должно выступать не государство, а община (народ) в форме обычного права. Отсюда можно сделать вывод, что полиция как орган власти должна была быть общественной, земской, местной и не отрываться от народа и его нужд.

Таким образом, теория общественного права предполагает в будущем государственно-правовом развитии России:

- развитие самоорганизации, самостоятельности общества путем восстановления общинных форм быта и создания организационных и финансовых основ для независимости и самостоятельности местного самоуправления;

- отказ от политики патернализма и формирования социального паразитизма путем передачи функций социального служения общественным организациям;

- развитие сферы саморегулирования в системе правового регулирования;

- придание собственности, договорам, рыночным институтам социального звучания через налоговую систему, ограничения на распоряжение землей и природными ресурсами, поощрение благотворительности и меценатства;

- сужение сферы централизованного правового регулирования, уменьшение бюрократического аппарата для роста общественной самоорганизации и саморегулирование через систему общественных институтов;

- выполнение государством и законом исключительно охранительной функции;

- приоритетное и комплексное решение демографической проблемы, сохранения культуры, образования, науки и здравоохранения;

- разработку и принятие социального кодекса, охватывающего не только право социального обеспечения, но и всю сферу общественного права – деятельность органических человеческих союзов в сфере материальной и духовной жизни.

¹ Черепяхин Б.Б. О публичном и частном праве // Избранные труды по гражданскому праву. М.: Статут, 2000. С. 45.

² Петражицкий Л.И. Теория государства и права в связи с теорией нравственности. СПб.: Лань, 1998; Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 1999.

³ Спекторский Е.В. Христианская культура и права // Философия права. СПб.: Лань, 1998. С. 568.

⁴ О биографии и юридических взглядах В.Н. Лешкова см.: Бельский К.С. Выдающийся русский ученый-полковник В.Н. Лешков // Государство и право. 1996. № 11. С. 127; Емельянова И.А. «Общественное право» В.Н. Лешкова // Правоведение. 1987. № 6.

⁵ Лешков В.Н. Русский народ и государство: История русского общественного права до XVII в. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2004. С. 48.

⁶ Ильин И.А. Наши задачи. М.: МП «Рарог», 1992. С. 74.

⁷ Спекторский Е.В. Христианская культура и права // Философия права. СПб.: Лань, 1998. С. 568.

⁸ Лешков В.Н. Указ. соч. С. 49.

⁹ Мушкет И.И. Вступительная статья // Лешков В.Н. Русский народ и государство: История общественного права до XVII. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004, С. 29.





Юрий Александрович Зеленин, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин и правотворчества Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат исторических наук

В статье рассматриваются политико-правовые взгляды А.И. Герцена и М.А. Бакунина на происхождение российской государственности. Автор приходит к выводу о том, что им характерна своеобразная трактовка «норманнской теории». В основе интерпретации этой теории данными мыслителями лежит народнический антиэтатизм.

ИНТЕРПРЕТАЦИЯ «НОРМАННСКОЙ ТЕОРИИ» О ПРОИСХОЖДЕНИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ВЗГЛЯДАХ А.И. ГЕРЦЕНА И М.А. БАКУНИНА

Проблема происхождения российской государственности является одной из самых острых в отечественной исторической науке. В XVIII в. произошел фундаментальный раскол среди российских историков на норманистов и антинорманистов, споры между которыми не затихают до сих пор¹.

Постепенно утвердилось мнение о том, что норманнская теория, развивая идею привнесения государственности на русскую землю извне, унижает русский народ и поэтому антипатриотична в любых своих интерпретациях. Данная точка зрения особенно процветала в сталинский период. В период оттепели среди советских историков появились сторонники норманнской теории, пытавшиеся доказать, что отдельные положения норманнской теории могут быть вполне научными и не носить реакционного содержания².

Основной тезис норманнской теории: в древности славяне не смогли создать государственности самостоятельно, без призвания норманнов – можно, по мнению историка Л.С. Клейна, разложить на пять научных и на два идеологических утверждения:

- 1) варяги – это скандинавские германцы, норманны;
- 2) основателем княжеской династии Киевского государства был варяжский вождь Рюрик со своей дружиной, призванный восточными славянами или, возможно, насильственно вторгшийся;
- 3) пришедшее в Восточную Европу племя варягов называлось Русью, и от него это название перешло на восточных славян;

4) варяги оказали огромное влияние на всю славянскую культуру;

5) варяги создали первое восточно-славянское государство;

6) причиной важной роли, которую норманны сыграли в Восточной Европе, является их природное превосходство над славянами;

7) опыт истории показывает, что и впредь германским племенам суждено повелевать, а славянам – подчиняться³. Эта шкала Л.С. Клейна позволяет оценить степень приверженности к норманнской теории А.И. Герцена и М.А. Бакунина.

Советские историки всех революционных демократов представляли как антинорманистов. В подтверждение они цитировали В.Г. Белинского, Н.Г. Чернышевского, Н.А. Добролюбова⁴. Об А.И. Герцене или скромно умалчивали, или причисляли его антинорманистам⁵. Назвать А.И. Герцена открыто сторонником норманнской теории было невозможно в силу идеологических причин, так как А.И. Герцен был поставлен В.И. Лениным на второе место среди так называемых революционных демократов после Н.Г. Чернышевского. Он считался прогрессивным деятелем российского освободительного движения несмотря на резкие отклики К. Маркса о А.И. Герцене как панслависте.

Взгляды А.И. Герцена по данному вопросу предпочитали не афишировать, прибегая к расплывчатым характеристикам. Например, в комментарии к его труду «О развитии революционных идей в России», где четко выражены его норманистские взгляды, отмечено только, что с его идеалистическим пониманием истории связана, в том числе, и слишком высокая оценка А.И. Герценом внешних влияний: варяжского, византийского, монголо-татарского – в историческом развитии России⁶.

Норманнскую теорию А.И. Герцен разделял уже на раннем, западническом этапе своего идейного развития, о чем свидетельствует его произведение 1833 г. «Двадцать осмое января». В этой статье будущий народник делает первую попытку создания собственной концепции русской истории. О возникновении российской государственности он написал короткую, не вполне достаточную для характеристики его взглядов на варяжский вопрос фразу: «Норманны, в очень ограниченном числе пришедшие царить над нами, вскоре слились с подданными и потонули в славянском элементе. Укажите после Владимира на одного из князей, сохранившего норманнские обычаи»⁷. Так или иначе, в 1830-е гг. он признавал по крайней мере, что основателями династии Рюриковичей были варяги-нор-





манны. Степень их влияния на дальнейшее политическое развитие России и на ее культуру, он, по-видимому, не считал значительной. Во-первых, он указывает на быструю ассимиляцию варяжского меньшинства в значительно преобладавшей массе славян.

Во-вторых, А.И. Герцен отмечает дальше, что в России сложилась удельная система, отличная от феодализма, но, вполне возможно, он послужил толчком для ее развития. Видимо, говоря о феодализме, он подразумевает влияние норманнов. Но вместо феодализма в Древней Руси, по его мнению, возник «особой формы деспотизм, сплавленный из начал византийских, славянских и азиатских», в котором не было противостояния общин и феодалов государству. Во многом, по его мнению, этому способствовал и географический фактор: огромная территория, равнинный ландшафт, удаленность от моря⁸.

Для А.И. Герцена в период западничества характерно рассмотрение государства (правительства) как главного субъекта общественного развития России. Вполне отчетливо эта позиция выражена им в следующем высказывании: «Правительство есть формула движения..., выражение идеи общества, форма его историческая, факт непреложный. Нигде правительство не становилось настолько перед народом, как в России; может, от этого оно не всегда было исторически справедливо, не всегда последовательно»⁹. Поэтому раннего А.И. Герцена можно рассматривать как предшественника «юридической школы».

В народнический период потенциальными субъектами общественного развития у А.И. Герцена уже становятся народ и интеллигенция. В этот период наиболее полно отношение к происхождению российской государственности А.И. Герцен выразил в своем труде «О развитии революционных идей в России» (1851). Прежде всего стоит отметить, что он дает высокую оценку иностранным исследователям XVIII в., которые посвятили «часть своей жизни изучению истории России с применением тех же научных приемов, какие в области физической применяли к ней Паллас и Гмелин»¹⁰. Причем А.И. Герцен отмечает, в том числе, как сторонников (Г. Миллер), так и противников (Г. Эверс) норманнской теории. Историю России А.И. Герцен

рассматривает как «историю эмбрионального развития славянского государства», начиная ее с IX века¹¹. Он не разделяет, по крайней мере, полностью насильственной теории происхождения государства.

А.И. Герцен отмечает, что норманы как основоположники княжеского рода в России были скорее организаторами, чем завоевателями: «Призванные новгородцами, они захватили власть и спустя короткое время распространили ее до Киева»¹². В доказательство он приводит тот факт, что в России той поры отсутствовало различие, характерное в случае насильственного захвата между племенем завоевателей и покоренными племенами. Как следует из выше приведенной цитаты, факта насильственного захвата власти варягами А.И. Герцен не отрицает, но не отводит ему решающей роли в создании государства. В той же цитате упоминается и первоначальное призвание новгородцами варягов, которое можно интерпретировать в духе контрактной теории возникновения государства.

Привнесение государственности извне не является для него признаком неполноценности славян в целом, и русского народа в частности. А.И. Герцен говорит о славянах как об «умной, крепкой расе, богато одаренной разнообразными способностями»¹³. Однако, по его мнению, у славян преобладает женское, пассивное начало: им не хватает инициативы и энергии для развития своего потенциала, поэтому они нуждаются в толчке извне для развития своего потенциала.

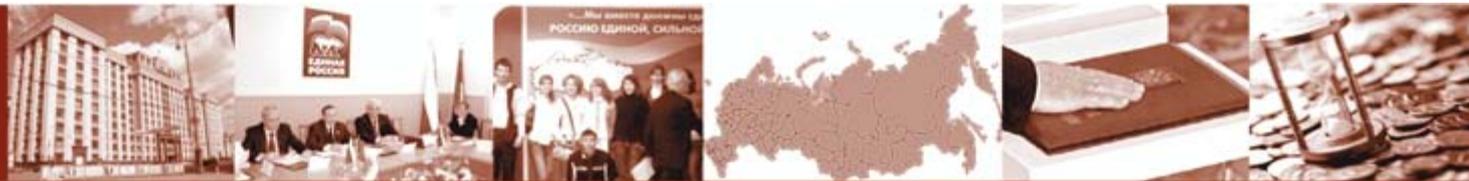
Характерной особенностью русского народа, отличающего его от прочих славян, А.И. Герцен считает «непрерывное упорное стремление стать независимым сильным государством»¹⁴. Он не дает однозначного ответа, является это стремление изначально присущим свойством русского народа или же оно унаследовано от норманнов. Так или иначе, он отмечает, что только Россия, в отличие от прочих славянских стран, смогла стать независимым и мощным государством.

А.И. Герцена сложно отнести к сторонникам какой-либо теории, объясняющей возникновение государства одним решающим фактором. Он скорее является сторонником многофакторного подхода. Появление любого государства для него – не одномоментное явление,

а длительный естественно-исторический процесс: «Государства – таков наш главный тезис – сложились, как все сложилось в природе, по неопределенным стремлениям, по открывавшимся возможностям, прилаживая и изменяя внутренние потребности к внешним обстоятельствам»¹⁵. Так, на образование Древнерусского государства оказали влияние, среди прочих, географический и демографический факторы. Роль норманнов в создании российской государственности он признает необходимым условием: «Чтобы сложиться в княжество, России были нужны варяги»¹⁶. Однако он не интерпретирует эту роль ни в рамках теории общественного договора, ни в рамках теории завоевания.

М.А. Бакунин, как и А.И. Герцен, признает внешний «норманнский» фактор создания российской государственности в сочетании с отрицанием культурной неполноценности русского народа, однако его взгляды на данный вопрос имеют ряд существенных отличий.

В основе бакунинской концепции формирования российской государственности лежит его представление о дихотомии славянских племен как незавоевательных и германских племен как завоевательных по своей социальной сути. М.А. Бакунин строго придерживается насильственной теории образования государственности: «Только народы завоевательные создают государство и создают его непременно себе в пользу, в ущерб покоренным народам»¹⁷. Эта «неполитичность», как считал М.А. Бакунин, напрямую связана с социальной структурой славянских племен. По его мнению, славяне представляли из себя общинное и патриархальное общество в том смысле, что земледельческими общинами славян управляли старики, которые в свою очередь избирались. Земля находилась в пользовании всей общины. В последней отсутствовала ярко выраженная социальная дифференциация: «...они (славяне. – З.Ю.) не имели и не знали дворянства, не имели даже особой касты жрецов, были все равны между собою, осуществляя, правда, еще только в патриархальном и, следовательно, в самом несовершенном виде, идею человеческого братства»¹⁸. Между славянскими общинами отсутствовали вертикальные – политические – связи. Зато были тесные гори-



зонтальные – общественные – связи. Отрицательной стороной такой общественной организации славян была, по его мнению, их беззащитность против захвата со стороны так называемых завоевательных племен, прежде всего германских.

М.А. Бакунин считал, что исходя из своей социальной структуры, ни одно славянское племя самостоятельно не в состоянии создать государства. В этом смысле славяне, по его мнению, являются не политическим и не государственным племенем¹⁹.

Он полагал, в отличие от А.И. Герцена, что русский народ не является исключением из этого правила. Никакого стремления к государственности у русских «отец русского анархизма» не наблюдает. В качестве примера он приводит создание Российской империи: «... тут участвовали и татарский кнут, и византийское благословение, и немецкое чиновно-военное и полицейское просвещение. Бедный великорусский народ, а потом и другие народы: малороссийский, литовский и польский, присоединенные к ней, участвовали в ее создании только своею спиною»²⁰.

О признании варягов и создании ими российской государственности М.А. Бакунин прямо не говорит, но это логически вытекает из его тезиса о славянах как об аполитичном племени. Так или иначе, он признавал наличие государственности в Древней Руси, а значит, по крайней мере, и не славянское ее происхождение: «Вначале, до вторжения татар, и даже после, до начала XVII столетия, это был, конечно, тоже очень несчастный народ (имеется в виду русский народ. – **З.Ю.**), мучимый своими правителями и привилегированными эксплуататорами земли, но пользовавшийся однакож естественной свободой и полным общинным и даже часто областным самоуправлением»²¹.

Народнические концепции отечественной истории А.И. Герцена и М.А. Бакунина и, в частности, их политико-правовые взгляды на создание российской государственности, на наш взгляд, оказали большое влияние на дальнейшее развитие исторической и политико-правовой мысли России.

Так, существует определенное сходство концепций происхождения государственности и удельного строя на Руси А.И. Герцена с историческими взглядами В.О. Ключевского. Как и

ранний А.И. Герцен, знаменитый русский историк вслед за своим учителем С.М. Соловьевым отрицал наличие феодализма в Древней Руси, придавая большое значение географическому фактору. Общим для позднего А.И. Герцена и В.О. Ключевского являются критическая оценка российской государственности²² и признание за народом статуса субъекта российской истории. Поэтому можно согласиться с известным историком и философом Г.П. Федотовым, что, помимо «государственной» школы, на формирование исторических и политико-правовых взглядов В.О. Ключевского повлияло народничество²³.

Таким образом, **А.И. Герцену и М.А. Бакунину свойственны своеобразные трактовки норманнской теории о происхождении российской государственности. Для обоих народников привнесение государственности к восточным славянам извне не является признаком их неполноценности по сравнению с другими племенами. Объяснением этого является антиэтатизм данных мыслителей: государство, по их мнению, не может быть безусловной ценностью и высшей ступенью социального развития.** Есть и отличия: для А.И. Герцена характерен многофакторный подход к причинам возникновения государственности; М.А. Бакунин является сторонником теории завоевания. Так или иначе, если использовать шкалу Л.С. Клейна, можно предположить, что оба представителя народничества были весьма умеренными норманистами и разделяли в какой-то степени лишь первое, второе и пятое утверждения норманнской теории. Их интерпретация норманнской теории носила вполне патристичный характер, если, конечно, под патриотизмом понимать любовь к родине и своему народу, а не к государству.

¹ Сборник Русского исторического общества. Т. 8 (156). Антиформализм / под ред. А.Г. Кузьмина. М., 2003; Фомин В.В. Варяги и Варяжская Русь: К итогам дискуссии по варяжскому вопросу. М., 2005; Клейн Л.С. Спор о варягах. История противостояния и аргументы сторон. СПб., 2009; и др.

² См.: Клейн Л.С. Спор о варягах. История противостояния и аргументы сторон. СПб., 2009.

³ См.: Клейн Л.С. Спор о варягах. История противостояния и аргументы сторон. СПб.: Евразия, 2009. С. 42, 46, 121.

⁴ Мавродин В.В. Борьба с норманизмом в русской исторической науке. Л., 1949 [Электронный ресурс]. URL: <http://rutenia.narod.ru/norman.html#i3>.

⁵ Шаскольский И.П. Норманская теория в современной буржуазной науке. М.; Л., 1965. С. 11.

⁶ Комментарии // Герцен А.И. Собрание сочинений: в 30 т. М., 1954. Т. 7. С. 416.

⁷ Герцен А.И. Двадцать восьмое января // Собрание сочинений: в 30 т. М., 1954. Т. 1. С. 31.

⁸ См.: Герцен А.И. Двадцать восьмое января // Собрание сочинений: в 30 т. М., 1954. Т. 1. С. 31-32.

⁹ Герцен А.И. Отдельные замечания о русском законодательстве // Собрание сочинений: в 30 т. М., 1954. Т. 1. С. 320.

¹⁰ Герцен А.И. О развитии революционных идей в России // Собрание сочинений: в 30 т. М., 1954. Т. 7. С. 149.

¹¹ Герцен А.И. О развитии революционных идей в России // Собрание сочинений: в 30 т. М., 1954. Т. 7. С. 153.

¹² Там же.

¹³ Герцен А.И. О развитии революционных идей в России // Собрание сочинений: в 30 т. М., 1954. Т. 7. С. 154.

¹⁴ Герцен А.И. О развитии революционных идей в России // Собрание сочинений: в 30 т. М., 1954. Т. 7. С. 157.

¹⁵ Герцен А.И. Письма к путешественнику // Собрание сочинений: в 30 т. М., 1959. Т. 18. С. 380.

¹⁶ Герцен А.И. Былое и думы // Собрание сочинений: в 30 т. М., 1959. Т. 9. С. 150.

¹⁷ Бакунин М.А. Государственность и анархия // Бакунин М.А. Избранные сочинения: в 5 т. Петербург, 1919. Т. 1. С. 104.

¹⁸ Бакунин М.А. Государственность и анархия // Бакунин М.А. Избранные сочинения: в 5 т. Петербург, 1919. Т. 1. С. 105.

¹⁹ Бакунин М.А. Государственность и анархия // Бакунин М.А. Избранные сочинения: в 5 т. Петербург, 1919. Т. 1. С. 104.

²⁰ Там же.

²¹ Бакунин М.А. Речь на Конгрессе Лиги Мира и Свободы в 1868 г. // Бакунин М.А. Избранные сочинения: в 5 т. Петербург, 1919. Т. 3. С. 104.

²² Чего только стоит одна фраза В.О. Ключевского: «Государство пухло, а народ хирел». Схожее выражение есть и у А.И. Герцена: «Чем сильнее становилось государство, тем слабее лицо» (См.: Герцен А.И. Собрание сочинений: в 30 т. М., 1954. Т. 6. С. 15).

²³ Федотов Г. Россия Ключевского // Современные записки. 1932. Т. 50. С. 341-362.





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 рассматривается криминологическая характеристика личности несовершеннолетних, совершивших преступления в Алтайском крае. Проводится анализ социально-типологических характеристик личности в аспекте различий в городах и сельской местности. Выявляются особенности личности несовершеннолетних, осужденных за совершенные преступления.

СОЦИАЛЬНО-ТИПОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЛИЧНОСТИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО ПРЕСТУПНИКА

Под воздействием системы общественных отношений формируется не только социальный облик как целостное единство конкретного индивида, но и образующие его нравственно-психологические черты и свойства (взгляды, убеждения, ценностные ориентации, жизненные ожидания, интеллектуальные и волевые свойства). Под личностью преступника понимается лицо, совершившее преступление, в котором проявилась его антиобщественная направленность, выражающая совокупность негативных социально значимых свойств, влияющих в сочетании с внешними условиями и обстоятельствами на характер преступного поведения. Однако какие бы отрицательные черты и свойства ни были присущи личности, они могут не проявиться в качестве преступного действия в течение его жизни.

Личность преступника как человеческая личность вообще представляет собой целостное образование, обладающее определенной структурой, состоящей из взаимосвязанных и взаимодействующих между собой элементов¹. Поэтому познание личности преступника возможно только с учетом анализа общественных отношений, в которые личность реально включена, поскольку именно отношения во многом формируют и определяют отдельные элементы структуры личности и связи между этими элементами.

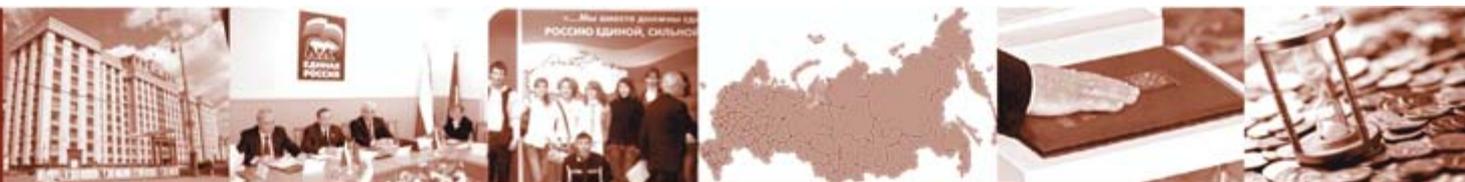
Применительно к несовершеннолетним преступникам наиболее значимыми с криминологических позиций являются их возрастные особенности. «Возрастные особенности» – это научный термин, используемый в физиологии и медицине, психологии и педагогике, в криминологии и уголовном праве и в ряде других наук. На протяжении своей жизни человек постоянно меняется по личностным характерологическим данным, и степень, как и интенсивность этих изменений, всегда связана с возрастом в биологическом его исчислении. Возрастные изменения обусловлены прежде всего биологическими процессами, протекающими в организме человека. Но они весьма значимы для социализации личности, обладающей определенными психологическими и мировоззренческими характеристиками.

В психолого-педагогической науке указываются разные возрастные периодизации. Однако чаще всего встречаются следующие возрастные периоды: младший школьный возраст – от 7 до 10 лет, средний школьный (подростковый) – от 11 до 14-15 лет и старший школьный возраст – от 14-15 до 17 лет. Каждому из приведенных периодов свойственны особые характеристики, но есть и такие, которые являются общими для любого периода несовершеннолетия.

После 13-14 лет подросток начинает глубже осознавать сущность человеческих отношений, их сложность.

Он в состоянии понять, что социальные нормы защищают именно условия жизни и цели человеческой общности. Если подростки 14-15 лет пытаются доказать свою «взрослость», то несовершеннолетние 16-17 лет уже обладают минимальной интеллектуальной и физической зрелостью, для них характерны меньшая импульсивность и большее осмысление своих действий. На рубеже 15-16 лет осознанная зависимость от окружения все более связывается с понятием «Обязанность», а последнее – с понятием «Право». Эти понятия нередко плохо осознаются практически, не учитываются при попытках объяснения преступного поведения несовершеннолетних. К этому возрасту несовершеннолетние накапливают значительный объем различных знаний, но без опыта эти знания не могут быть усвоены на мировоззренческом уровне и включены в борьбу мотивов при выборе форм и целей поведения.

В криминологии сложилась тенденция, ставшая уже традиционной, рассматривать личность преступника с позиций системно-структурного анализа. Однако перечень элементов структуры у различных авторов существенно отличается². Чаще всего исследуется анализ социально-типологических, социально-ролевых и нравственно-психологических характеристик, так как они являются устойчивыми и предлагаются в качестве применяемых почти всеми авторами.



Социально-типологическая характеристика личности преступника включает в себя совокупность социальных позиций личности, определяющих ее принадлежность социальной группе. Эта характеристика личности преступника показывает уровень криминальной активности различных групп населения. Наиболее полное представление о социально-типологических свойствах личности преступника дают ее социально-демографические признаки: пол, возраст, образование, семейное положение, род занятий, место жительства.

Социально-ролевая характеристика позволяет установить объективно существующие криминогенные социальные роли и тем самым вырабатывать конкретные меры предупреждения, которые предусматривают исключение личности из сфер негативного воздействия³. Говоря о социальных ролях, мы имеем в виду те, которые занимали преступники до совершения преступления в основных институтах социализации: в семье, образовательном учреждении, трудовом коллективе, других социальных группах.

Нравственно-психологическая характеристика личности выражает отношение преступника к обществу в целом, принятым в нем ценностям и нормативно-одобряемым социальным ролям. Основу нравственно-психологической характеристики личности преступника составляет ее мотивационная сфера. Это обусловлено тем, что главной детерминантой преступления является мотив, определяющий ее криминальное поведение⁴. Мотивы наиболее очевидно свидетельствуют, насколько глубоко личность восприняла нравственные, правовые и иные позитивные ценности общества.

В этой части работы рассмотрение нами особенностей личности несовершеннолетних преступников будет построено на анализе социально-типологических характеристик.

Выявление того, почему отклоняющееся от социальных норм поведение приняло форму конкретного негативного поступка, требует этико-правовой оценки соответствующей позиции, ролей, связей, отношений, а также личностных характеристик

несовершеннолетнего. Именно с позиций такого подхода к изучению личности и выявляя механизм социальной детерминации преступности, мы провели исследование несовершеннолетних правонарушителей, осужденных за совершенные ими преступления. Обобщение данных о лицах, нарушающих закон, позволяет точнее прогнозировать динамику правонарушений несовершеннолетних, масштабы их влияния на другие социальные явления и процессы, а также научно-обоснованно строить организацию борьбы с ними.

Проведенное исследование показало, что из числа несовершеннолетних, осужденных за совершение преступлений в Алтайском крае, 48,0% проживали в сельской местности. Подавляющее число несовершеннолетних, осужденных за совершение преступлений в сельской местности, составляли лица мужского пола. Преобладание юношей среди несовершеннолетних правонарушителей во многом связано с психологическими особенностями их пола. В литературе отмечается, что они более предприимчивы, самостоятельны и активны по сравнению с несовершеннолетними женского пола. Стремление юношей как можно раньше стать взрослыми приводит к тому, что они нередко копируют внешние черты поведения взрослых. Данные нашего исследования подтверждают данные других исследователей⁵ о том, что лица мужского пола имеют абсолютное «первенство» в совершении практически всех преступлений, составляющих структуру преступности несовершеннолетних (кражи, грабежи, разбой).

«Криминальная пораженность» несовершеннолетних женского пола значительно ниже, чем у несовершеннолетних мужского пола. Причем в анализируемый период (2003-2009 гг.) наблюдалась тенденция увеличения удельного веса девушек от числа несовершеннолетних, осужденных за совершение преступлений в сельской местности, с 6,2% до 6,7%. Вместе с тем удельный вес лиц женского пола от числа несовершеннолетних, осужденных за совершение преступлений в городской местности, также увеличился с 5,9% до 8,1%. «Вклад»

несовершеннолетних женского пола в общий массив осужденных несовершеннолетних различается в зависимости от направленности преступных посягательств. Несовершеннолетние женского пола не только совершали такие «обычные» для них преступления, как кражи, но и все чаще становились участницами грабежей и разбоев, неправомерного завладения автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения, умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, незаконного оборота наркотических и психотропных веществ. Данные нашего исследования подтверждают имеющиеся в криминологической литературе⁶ сведения о росте числа несовершеннолетних преступников женского пола.

Возраст осужденных несовершеннолетних является важным показателем криминологической характеристики их личности. При возрастной характеристике следует иметь в виду, что возраст здесь выступает в качестве не только антропологической характеристики, но и социального фактора, оказывающего влияние на социальные функции, формирование интересов и потребностей, умение управлять своими эмоциями. Простые обозначения абсолютного возраста определяют сложные стадии биологического, психологического и социального развития человека. Криминологией давно установлено, что лица молодежного возраста чаще совершают преступления агрессивного, импульсивного характера. Наконец, возраст во многом определяет потребности, жизненные цели людей, круг их интересов, образ жизни, что не может не сказываться на противоправных действиях⁷.

Исследование показало, что удельный вес подростков 14-15-летнего возраста, осужденных за совершение преступлений в сельской местности, не превышал 31,4%. В городской местности аналогичный показатель незначительно отличался и в исследуемый период не превышал 32,0%.

Большую часть несовершеннолетних, осужденных за совершенные ими преступления в сельской местности, составляли лица старшей возрастной группы, 16-17-летние, удельный вес которых составлял около 70,0% среди всех несовершеннолетних, осужден-





ных за совершение преступлений в сельской местности. Удельный вес 14-15-летних девушек среди всех осужденных несовершеннолетних женского пола, совершивших преступления в сельской местности, составлял 38,6%, в городской местности – 36,3%.

Социальный статус несовершеннолетних, осужденных за совершенные ими преступления, во многом был обусловлен их возрастом. Среди изученных нами несовершеннолетних, осужденных за совершение преступлений в сельской местности, 14,7% составляли учащиеся профессиональных учреждений (ПУ), в городской местности аналогичный показатель был выше и составлял 24,2%. Количество учащихся общеобразовательных учебных заведений (школы, лицеи, гимназии и т.п.) среди осужденных несовершеннолетних, совершивших преступления в сельской местности, в нашем исследовании значительно – 38,2%. Этот показатель значительно превышает количество учащихся общеобразовательных учебных заведений среди несовершеннолетних, осужденных за совершение преступлений в городской местности, который составлял 22,9%.

Работавшие среди несовершеннолетних, осужденных за совершенные ими преступления, в сельской местности составляли 4,1%, в городской местности этот показатель выше и составлял 10,6%. Большое число составляли и несовершеннолетние, которые на момент совершения преступления не работали и не учились среди всех категорий несовершеннолетних, осужденных за совершение преступлений в сельской местности. Их удельный вес составлял 43,0%, в городской местности – 42,3%. Как видим, большой удельный вес составляли социально незанятые несовершеннолетние, проживавшие на момент совершения преступления в сельской местности. Можно говорить, что в Алтайском крае формируется слой несовершеннолетних, значительную часть которых составляют незанятые несовершеннолетние и учащиеся различных образовательных учреждений, готовые к совершению противоправных действий. В криминологической литературе⁸ также отмечается наличие значительной доли неучившихся

и неработавших подростков среди несовершеннолетних, совершивших преступления.

Отметим, что более половины осужденных несовершеннолетних в сельской местности из числа учащихся общеобразовательных школ составляли 14-15-летние подростки – 58,0%. В городской местности этот показатель был ниже и составлял 47,0%. Среди учащихся ПУ, осужденных за совершение преступлений, как в сельской, так и городской местностях, наибольший удельный вес составляли 16-летние – 53%. Среди работавших несовершеннолетних преобладали 16- и 17-летние, как в сельской, так и городской местностях. Удельный вес 16-летних среди всех несовершеннолетних этой группы составлял около 47,0%, 17-летних – 49,0%. Несовершеннолетние 14-15-летнего возраста, неучившиеся и неработавшие, среди всех несовершеннолетних этой социальной группы в сельской местности составили 38,0% (в городской местности – 36,0%), 16-летние – 47,0% (в городской местности – 42,0%), 17-летние – 15,0% (в городской местности – 22,0%).

На поведение личности, сферу ее интересов, круг общения, выбор способов реализации жизненных целей оказывает влияние образование. Образовательный уровень несовершеннолетних, осужденных за совершение преступлений в сельской местности, в определенной степени может свидетельствовать об интеллектуальном потенциале этих лиц, что важно учитывать при осуществлении мер предупреждения преступности. Многочисленными исследованиями установлен относительно невысокий уровень образования лиц, совершивших преступления⁹. Еще одна особенность личности несовершеннолетних, совершающих преступления, – устойчивое отставание в образовательном и культурном уровне от своих сверстников. Несоответствие этих позиций возрасту учащегося, что обычно связано с нежеланием учиться, обуславливает неразвитость интересов и потребностей учащихся. Постепенно отрываясь от учебного коллектива, они ищут занятия вне школы, в кругу случайных знакомых и сравнительно

легко попадают под пагубное влияние антиобщественных элементов¹⁰.

В нашем исследовании 42,0% несовершеннолетних, осужденных за совершение преступлений в сельской местности, имели образование 9 классов, в городской местности это 49,0%. Несовершеннолетних, имевших на момент совершения преступления в сельской местности среднее (полное) общее образование, было 8,1%, в городской местности – 9,2%. В то же время несовершеннолетних, не имевших на момент совершения преступления в сельской местности основного общего образования, было 50,1%, в городской местности – 41,8%.

Наши данные подтверждают данные, приводимые другими исследователями,¹¹ о низком образовательном уровне несовершеннолетних преступников.

По данным ряда криминологических и педагогических исследований, лишь десятая часть несовершеннолетних преступников имела соответствующее возрасту образование, остальные отставали от своих сверстников на один-два класса (в некоторых случаях – и более)¹². В криминологической литературе отмечается, что формальное число классов, которые окончили несовершеннолетние, как правило, неадекватно реальному уровню культуры и образованности несовершеннолетних, что особенно характерно для правонарушителей.

По данным нашего исследования, среди несовершеннолетних, осужденных за совершение преступлений в сельской местности, 32,1% оставались на второй год, причем два и более раза – 10,4% несовершеннолетних преступников. В городской местности эти показатели немного выше, чем в сельской. Образовательный уровень несовершеннолетних, осужденных за совершение различных преступлений, мало чем отличался, хотя можно говорить, что несовершеннолетние, осужденные в сельской местности за убийство, причинение вреда здоровью, грабежи и разбои, имели, как правило, более низкий образовательный уровень.

Таким образом, данные нашего исследования об образовательном уровне несовершеннолетних, осужденных за совершенные ими преступления,



практически не отличаются от данных других исследователей. В то же время нами установлено превышение удельного веса несовершеннолетних, осужденных за совершение преступлений в сельской местности, над аналогичными показателями в городской местности, лиц, не имевших основного общего образования (село – 50,1%, город – 41,8%).

Приведенные данные об образовательном уровне несовершеннолетних, осужденных за совершенные ими преступления в сельской местности, указывают, на наш взгляд, на ошибки в регулировании системы образования. Предполагается, что **дефектность социализации, вызванная несовершенством системы образования и воспитания, способствует росту преступности среди учащихся общеобразовательных школ, профессиональных училищ с одновременным отставанием в образовательном уровне несовершеннолетних, осужденных за совершенные преступления, особенно в сельской местности.**

Таким образом, изучение криминологической характеристики личности несовершеннолетних, совершивших преступления в сельской местности Алтайского края, показало следующее:

1. Личность изученных нами несовершеннолетних преступников практически не отличается от имеющихся в научной литературе характеристик личности несовершеннолетнего преступника. Подавляющее число преступлений совершалось несовершеннолетними мужского пола как в сельской, так и в городской местностях, что в целом совпадает с данными по Российской Федерации и другим регионам. Причем в анализируемый период наблюдалась тенденция увеличения удельного веса девушек от числа несовершеннолетних, осужденных за совершение преступлений, как в сельской местности, так и городской.

2. Наиболее криминогенной группой несовершеннолетних, совершивших преступления, как в сельской так и городской местностях, являлась возрастная группа 16-17-летних.

3. Отмечено преобладание среди несовершеннолетних преступников в сельской местности группы учащихся

общеобразовательных школ, учащихся ПУ – 51,0% (в городской местности – 47,0%), неработающих и неучащихся – 43,4% (в городской местности – 42,8%) над несовершеннолетними указанных социальных групп, осужденных за совершение преступлений в городской местности. Можно говорить, что в Алтайском крае формируется слой несовершеннолетних, значительную часть которого составляют незанятые несовершеннолетние и учащиеся различных образовательных учреждений, готовые к совершению противоправных действий.

4. Данные нашего исследования показали, что образовательный уровень несовершеннолетних, осужденных за совершенные ими преступления, практически не отличается от данных других исследователей. В то же время нами установлено превышение удельного веса несовершеннолетних, осужденных за совершение преступлений в сельской местности, над аналогичными показателями в городской местности, лиц, не имевших основного общего образования (село – 50,1%, город – 41,8%).

¹ Прозументов Л.М. Криминологическая характеристика преступности несовершеннолетних (региональный аспект). Томск, 2004. С. 45.

² Антонян Ю.М. Преступник как предмет криминологического изучения // Вопросы борьбы с преступностью. М., 1981. Вып. 34. С. 46; Антонян Ю.М., Голубев В.Н., Кудряков Ю.Н. Личность корыстного преступника. Томск, 1989. С. 32-37; Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. М.: Наука, 1976. С. 191; Миньковский Г.М. О некоторых общих положениях криминологического изучения личности // Теоретические проблемы учения о личности преступника. Сборник научных трудов. М., 1979. С. 27-28.

³ Васильев В.Л. Юридическая психология. М., 1991. С. 223.

⁴ Антонян Ю.М., Голубев В.П., Кудряков Ю.Н. Указ. соч. С. 52-53; Зелинский А.Ф. Криминологическая мотивация хищений и иной корыстной преступной деятельности: учебное пособие. Киев, 1990. С. 17-29; Кудрявцев С.В. Конфликт и насильственное преступление. М.: Наука, 1991. С. 9-14.

⁵ Прозументов Л.М. Несовершеннолетние: преступность, особенности уго-

ловной ответственности. Томск, 2006. С. 24-25; Ветров Н.И. Криминологическая характеристика правонарушителей молодежного возраста. М., 1981; Хрестоматия по возрастной и педагогической психологии / под ред. И.И. Ильинова, В.Я. Лядис. М., 1981.

⁶ Куприянова А.В. Криминологическая характеристика женской преступности несовершеннолетних в Восточно-Сибирском регионе и ее предупреждение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2008. С. 14-15; Перетоккина Н.Н. Насильственные преступления, совершаемые несовершеннолетними женского пола: криминологический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 4.

⁷ Антонян Ю.М., Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Личность преступника. СПб., 2004. С. 24-25.

⁸ Прозументов Л.М. Криминологическая характеристика преступности несовершеннолетних (региональный аспект). Томск, 2004. С. 27-28.

⁹ Ковалев М.И. Исследование общеобразовательного уровня преступников // Советское государство и право. 1968. № 2. С. 90; Минина С.П. Преступность несовершеннолетних. СПб.: Юридический институт Генеральной прокуратуры РФ, 1998. С. 7; Сахаров А.Б. Актуальные вопросы учения о личности преступника // Теоретические проблемы учения о личности преступника. М., 1979. С. 23-26.

¹⁰ Момов В.Л. Человек, мораль, воспитание: Теоретико-методологические проблемы. М.: Прогресс, 1975. С. 67.

¹¹ Прозументов Л.М. Указ. соч. С. 51-52, Савельев А.И. Криминологическая характеристика и предупреждение преступности несовершеннолетних в крупных городах Сибири: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 13.

¹² Богданова Л.Ф. Криминологическая характеристика личности несовершеннолетних женского пола, совершивших преступления // Правоведение. 1979. № 6. С. 70-71; Махиборода Н.И. Формирование положительных отношений в среде несовершеннолетних осужденных женского пола: дис. ... канд. пед. наук. М., 1992. С. 36.





Светлана Александровна Рыбакова, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин и прав человека Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

В статье анализируются положения законодательства, регулирующие особенности правового регулирования сноса многоквартирных домов. Освещаются вопросы прекращения прав на жилые помещения и земельный участок; проблемы реализации законодательных положений защищающих права собственников и лиц, имеющих право пользования данными жилыми помещениями. Раскрывается экономическая целесообразность капитального ремонта многоквартирных домов.

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ СНОСА МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ

На конец 2010 г. жилищный фонд в Российской Федерации, отнесенный к ветхому и аварийному жилью, составил 99,4 млн кв. м., увеличившись по сравнению с 2000 г. более чем в 1,5 раза. Возросла и его доля в общей площади жилищного фонда за этот период: с 2,4% до 3,1%. В данном контексте вопросы, связанные с расселением из ветхого и аварийного жилья являются актуальными.

Частично проблема изношенного жилищного фонда решается путем его капитального ремонта и реконструкции. Однако в 2010 г. в Российской Федерации было снесено 2,6 млн кв. м ветхого и аварийного жилищного фонда (2,6% от общей площади ветхого и аварийного жилищного фонда). На начало 2010 г. в капитальном ремонте нуждалось около 284,4 тыс. многоквартирных жилых домов (8,9% от их общего числа)¹. За формальными цифрами трудно определить точное соотношение квадратных метров многоквартирных домов, которые попали под снос, но можно точно сказать, что все они регламентировались правовыми нормами, установленными в РФ. В связи с этим возникает вопрос, насколько правовая регламентация сноса многоквартирных домов отвечает сегодняшнему дню, и имеются ли в действующем законодательстве правовые проблемы. Насколько реализация программы по переселению

граждан из ветхого и аварийного жилья экономически эффективна?

В условиях реализации политикой страны Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 гг. (см. Постановление Правительства РФ «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 годы»), была разработана программа по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья². В связи с недостаточной законодательной регламентацией многих вопросов, связанных с расселением из ветхого и аварийного жилья, данная тема сегодня особенно актуальна.

Несмотря на то, что действие данной программы в связи с истечением сроков ее реализации завершилось, во вновь принятой Федеральной целевой программе «Жилище» на 2011-2015 гг.³, направленной в первую очередь на формирование рынка доступного жилья (строительство жилых помещений эконом класса), соблюдается преемственность старой программы, и на переселение из ветхого и аварийного жилья государственным органами по-прежнему выделяются денежные средства, направленные на финансирование процесса переселения.

На основании вышеуказанной программы было решено создать Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, сформиро-

ванный в соответствии с Федеральным законом «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» № 185-ФЗ от 21 июля 2007 г.⁴ На основании данного закона в ряде регионов были предприняты попытки кардинально изменить ситуацию с ветхим и аварийным жильем. В регионах Российской Федерации были разработаны и утверждены адресные программы по переселению граждан из аварийного и ветхого жилищного фонда, которые предусматривают поэтапное решение проблемы с учетом возможностей бюджетного финансирования всех уровней и привлечения внебюджетных ресурсов. Например, в Алтайском крае была разработана «Программа переселения граждан, проживающих в ветхом и аварийном жилищном фонде, на 2008-2011 годы»⁵, в Ханты-Мансийском автономном округе Югра – долгосрочная целевая программа «Переселение граждан из жилых помещений, непригодных для проживания в городе Ханты-Мансийске» на 2010-2012 годы⁶.

В марте губернатор Алтайского края подписал постановление об утверждении Краевой адресной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства» на 2012 г. Данная программа



разработана в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Введение данного закона в действие по сути является инновационным решением, поскольку ранее функции по реновации (обновлению) жилого фонда полностью возлагались на плечи муниципалитетов при наличии финансовой и организационной поддержки субъектов Федерации. Сегодня органы местного самоуправления получили возможность за счет средств, выделяемых Федерацией при условии софинансирования со стороны субъектов и самих муниципальных образований, осуществлять снос аварийного жилищного фонда в таких масштабах.

Значительный объем жилищного фонда, особенно небольших городов, находится сегодня в ветхом и аварийном состоянии. В вопросах сноса или реконструкции многоквартирного дома первостепенным является признание в нем помещений, непригодных для проживания, а также всего дома аварийным.

Законодательно не определен статус таких объектов недвижимости, как строение, сооружение, многоквартирный дом. Доктринально принято считать, что многоквартирный дом в целом объектом прав не является, он представляет собой по определению совокупность помещений, принадлежащих различным собственникам и объединенных лишь пространственно, с одной стороны, и имущества, принадлежащего всем собственникам помещений на праве общей долевой собственности, – с другой. В ЖК РФ также не содержится легальная дефиниция многоквартирного дома, она выводится из иных положений данного Кодекса, в том числе ст. 15 и гл. 6⁷.

Подзаконным актом сформулировано определение многоквартирного дома в Постановлении Правительства РФ от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым

помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу». В соответствии с п. 6 данного Положения многоквартирным домом признается совокупность двух и более квартир, имеющих самостоятельные выходы либо на земельный участок, прилегающий к жилому дому, либо в помещения общего пользования в таком доме. Многоквартирный дом содержит в себе элементы общего имущества собственников помещений в таком доме в соответствии с жилищным законодательством⁸.

Разделы 3 и 4 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции устанавливают основания и порядок признания жилого помещения непригодным для проживания. В данном нормативно-правовом акте закреплено, что основаниями для признания жилых помещений непригодными для проживания, в частности, являются ситуации, когда жилые помещения, расположенные в многоквартирных домах, получивших повреждения в результате взрывов, аварий, пожаров, землетрясений, неравномерной просадки грунтов, а также в результате других сложных геологических явлений, следует признавать непригодными для проживания, если проведение восстановительных работ технически невозможно или экономически нецелесообразно и техническое состояние этих домов и строительных конструкций характеризуется снижением несущей способности и эксплуатационных характеристик, при которых существует опасность для пребывания людей и сохранности инженерного оборудования.

Указанные многоквартирные дома в этом случае признаются аварийными и подлежащими сносу (п. 38)⁹. Однако законодатель не дает полного и всеобъемлющего понятия ни ветхости, ни аварийности. Данные понятия являются комплексными и сочетают в себе характеристики

различных областей знаний. Также стоит отметить и то, что эти правовые категории не закреплены, существуют лишь их определения, насыщенные различными техническими нормами и лишенные правового содержания, поэтому законодателю необходимо раскрыть содержание данных категорий, а также установить четкие их критерии, отграничивающие их от других видов непригодного для проживания жилья.

Утвержденные Приказом Госстроя РФ от 10.11.1998 г. № 8 «Методические рекомендации по защите прав участников реконструкции жилых домов различных форм собственности» и «Методическое пособие по содержанию и ремонту жилищного фонда. МДК 2-04.2004» содержат понятия «Ветхое состояние здания» и «Аварийное состояние здания», но в них нет четких критериев, когда комиссия может принять решение о сносе или реконструкции жилья.

Неурегулированность вопросов ветхого и аварийного жилищного фонда стала настолько масштабной проблемой, что ее можно назвать одной из основных практически для всех регионов России.

Для начала необходимо отметить, что понятие «Непригодное для проживания» применяется только к жилым помещениям: жилым домам, квартирам и комнатам, но не к многоквартирным домам. В то же время в ряде случаев факт признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу влечет автоматическое (в силу закона) признание жилых помещений в нем непригодными для постоянного проживания. Так, жилые помещения, расположенные в полносборных, кирпичных и каменных домах, а также в деревянных домах и домах из местных материалов, имеющих деформации фундаментов, стен, несущих конструкций и значительную степень биологического повреждения элементов деревянных конструкций, которые свидетельствуют об исчерпании несущей способности и опасности обрушения, являются





ся непригодными для постоянного проживания по причине признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу (п. 34 Положения). Участниками отношений по осуществлению капитального ремонта являются муниципальные образования, выполнившие условия предоставления финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Принятие решения о сносе аварийных домов налагает на соответствующие органы власти обязанности по строительству новостроек, что не всегда соответствует их финансово-экономическим возможностям. Поэтому межведомственные комиссии не всегда объективны в принятых решениях. Эту проблему можно решить путем передачи полномочий по проведению процедуры оценки соответствия помещения установленным требованиям независимым экспертным учреждениям, заключения которых будут являться основанием для принятия решения властными органами о сносе или реконструкции многоквартирного дома.

Кроме того, органы государственной и местной власти не должны забывать об информировании собственников, нанимателей и членов их семей, проживающих в многоквартирных домах, о принятых межведомственными комиссиями решениях. Здесь необходимо учитывать тот факт, что исходя из норм гражданского и жилищного законодательства бремя содержания жилого помещения и общего имущества многоквартирного дома, отвечающего требованиям безопасности и комфортного проживания граждан, целиком лежит на собственниках жилых помещений многоквартирного дома. А переданное в порядке приватизации жилье не отвечает требованиям законодательства о пригодности проживания в нем, поэтому возложение несения бремени расхода по капитальному ремонту многоквартирных домов на собственников жилых помеще-

ний приведет к увеличению размера квартирной платы (ст. 158 ЖК РФ), что в свою очередь может привести к отказу от такой собственности (расприватизации).

Неоднозначна позиция по вопросу целесообразности проведения капитального ремонта того жилья, которое требует принятия решения о сносе.

Работы по капитальному ремонту как правило осуществляют организации-посредники на основании Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В ходе проведения прокурорских проверок выявились факты незаконного использования бюджетных средств, в том числе Фонда содействия реформированию ЖКХ, поступающих на реализацию адресных программ переселения граждан из ветхого и аварийного жилья. Установлены факты хищений денежных средств, выделенных из указанного Фонда и предназначенных для проведения капитального ремонта многоквартирных домов. Были выявлены случаи перечисления денежных средств на счета аффилированных коммерческих структур и привлечения к выполнению работ организаций-посредников, имеющих признаки фирм-однодневок. В деятельности управляющих компаний и коммунальных организаций распространены криминальные посяательства на денежные средства, уплаченные гражданами за жилищно-коммунальные услуги. В целом за 2010 г. органами прокуратуры в сфере ЖКХ выявлено более 130 тыс. нарушений законов. Правоохранительными органами по материалам, направленным прокурорами, возбуждено 200 уголовных дел¹⁰.

Денежные затраты на капитальный ремонт жилья, – признанного непригодным для проживания, это экономическая проблема, но при этом возникают и правовые проблемы выселения граждан в маневренный жилищный фонд.

Согласно ч. 1 ст. 88 Жилищного Кодекса нет гарантии предоставления выселяемым гражданам другого благоустроенного жилого помещения, поскольку о том, что жилое помещение должно в маневренном фонде быть благоустроенным, в рассматриваемой норме не упоминается. По словам М.Ю. Тихомирова, ч. 1 ст. 88 должна применяться с учетом положений императивной нормы ч. 1 ст. 89 Кодекса, согласно которой предоставляемое гражданам в связи с выселением по основаниям, которые предусмотрены ст.ст. 86-88 Кодекса, другое жилое помещение по договору социального найма должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям и находиться в границах данного населенного пункта. А поскольку речь идет о временном переселении, то не всегда органы местного самоуправления располагают достаточным количеством жилой площади маневренного фонда. В г. Екатеринбурге, например, семье А. была предоставлена неблагоустроенная квартира (полуподвальное помещение) в деревянном бараке, подлежащем сносу как ветхое жилье¹¹. Все переезды нанимателя и членов его семьи как из занимаемого ими жилого помещения на другую жилую площадь, так и обратно, производятся наймодателем за его счет. В период проживания нанимателя в связи с капитальным ремонтом в другом жилом помещении он вносит квартирную плату лишь за помещение, предоставляемое ему на время ремонта. Эти расходы также должны учитываться при реализации программ «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда».

Согласно принятому Московской гордумой закону к зоне ответственности Москвы по проведению капремонта без отселения относится 13 тыс. 787 многоквартирных домов общей площадью 117,5 млн кв. м. По данным на конец 2007 г., когда принимался закон, насчитывалось многоквартирных домов об-



щей площадью 213,2 млн кв. м. При реализации капитального ремонта домов практика показала, что смета ремонта из расчета 2,5 тыс. руб. за 1 кв. м нереальна. Данный показатель был увеличен до 8,5 тыс. руб., а при темпах инфляции он составил 9 тыс. руб. В правительстве Москвы подсчитали, что на сегодняшний момент «цена» программы капитального ремонта подскочила втрое и достигла 1,5 трлн руб., что составляет годовой бюджет Москвы в докризисные годы. В итоге в 2011 г. в планах властей города провести капитальный ремонт порядка 100 жилых домов. Кроме того, более чем в 150 домах, запланированных к капитальному ремонту в 2009-2010 гг., из-за недоделок недобросовестных подрядчиков требуется вновь проводить ремонт. По словам мэра Москвы, в дальнейшем финансироваться капитальный ремонт такого жилья будет следующим образом: от 5% до 30% составит доля собственников, остальные расходы возьмет на себя город. Сотни домов в Москве, отремонтированных в 2008-2009 и 2010 гг., с веселыми разноцветными фасадами, остекленными лоджиями, будут соседствовать с унылыми серыми домами, построенными в 70-80-е гг. Эти проблемы заставляют определить с нормативную базу и утвердить порядок софинансирования капитального ремонта¹². Если московские чиновники говорят о дорогостоящих мероприятиях по капитальному ремонту непригодного жилья, что делать тем субъектам, которые не располагают достаточными деньгами? В то же время нельзя принимать категоричное решение о сносе многоквартирных домов, это вызовет еще одну проблему недостатка жилой площади по расселению граждан, выселяемых из сносимого жилья.

За период 2003-2007 гг. всего по Российской Федерации за счет всех источников финансирования отремонтировано более 126 млн кв. м общей площади жилищного фонда. В 2008 г. отремонтировано 50,3 млн кв. м (в том числе 44,3 млн кв. м в многоквартирных домах), а в 2009 г. – 43 млн кв. м (в том чис-

ле 41,1 млн кв. м многоквартирных домах). Если в 2003-2007 гг. капитально ремонтировалось в среднем 0,9% в год, то в 2008 и 2009 гг. в результате поддержки этого вида работ из средств Фонда содействия реформированию ЖКХ доля отремонтированной общей площади многоквартирных домов выросла, соответственно, до 1,6% в 2008 г. и до 1,4% в 2009 г., а доля площади капитально отремонтированных многоквартирных домов составила в 2008 г. 2,1%, а в 2009 г. – 1,9%. Иначе говоря, несмотря на экономический кризис, приведший в 2009 г. к сокращению общей площади капитально отремонтированных жилых домов, в том числе многоквартирных, она в 2008 г. превысила, а в 2009 г. практически достигла величины используемого стандарта объема ремонта – 2% площади в год¹³.

Объективно говоря, оценка сложившегося положения не отвечает жизненным требованиям. Срок жилых зданий 50 лет и более, для предотвращения нарастания износа, требует достаточно большего процента осуществления капитального ремонта. Кроме того, государственная жилищная политика должна быть направлена на обновление жилищного фонда и инфраструктуры. Сегодня Российская Федерация, приступила к модернизации национальной экономики. Об этом свидетельствует принятие Федерального закона от 23 ноября 2009 г. «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающего обязанности застройщиков по соблюдению требований энергетической эффективности. В новых нормах закрепляются показатели энергетической эффективности зданий – удельной потребности в тепловой энергии на отопление, устанавливаются критерии и правила оценки по показателям энергетической эффективности при проектировании, строительстве и эксплуатации зданий. Многоквартирные дома после реконструкции не будут соответствовать требова-

ниям новых строительных норм и правил.

Переселение граждан из аварийного жилья предлагают решить малоэтажным строительством (см. Краевую адресную программу «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства» на 2012 год), которое сегодня в РФ постепенно набирает все большие обороты. Одним из основных преимуществ малоэтажного строительства следует назвать его относительную стоимостную доступность по сравнению с многоэтажным жильем, связанную с меньшими трудозатратами, необходимыми для возведения малоэтажных домов¹⁴.

В этой связи главная задача – не нарушать права собственников помещений в многоквартирных домах. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 02.07.2009 г. № 14 отмечено, что Жилищным кодексом Российской Федерации не урегулирован порядок обеспечения жилищных прав собственника при принятии решения о сносе многоквартирного дома, состоящего из жилых помещений различных форм собственности. В силу этого к данным правоотношениям в судебной практике по аналогии применяются положения ст. 32 Жилищного кодекса, которые устанавливают единый для всех собственников порядок изъятия жилого помещения в случае признания многоквартирного жилого дома подлежащим сносу по причине его аварийности. Изъятие жилого помещения предполагает в таком случае выплату выкупной цены, включающей в себя рыночную стоимость жилого помещения и всех причиненных убытков, либо предоставление иного жилого помещения.

Снос жилых домов на практике реализуется через заключение органами местного самоуправления инвестиционных договоров с инвесторами предполагаемого строительства на месте существующих домов. В рамках заключенных договоров обязанности по расселению собственников и подбору для них





жилых помещений, как правило, возлагаются на инвестора. Любой инвестор желает сокращения расходов и не думает о защите прав жильцов расселяемых домов. Об этом свидетельствует судебная практика. При отсутствии должного контроля со стороны органа местного самоуправления инвесторы предоставляют жильцам вторичное жилье в ветхом либо аварийном жилищном фонде, требующее проведения ремонтных работ. Согласно действующему законодательству возместить потери собственника изъятого для государственных нужд имущества обязаны государственные или муниципальные органы. Эта обязанность предполагает и их обращение в суд с иском о прекращении права собственности или изъятии имущества. Прием и рассмотрение таких исков от частных инвесторов являются прямым нарушением норм законодательства и конституционных гарантий¹⁵.

Согласно ч. 10 ст. 32 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 г. 188-ФЗ признание многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции является основанием предъявления органом, принявшим решение о признании такого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, к собственникам помещений в указанном доме требования о его сносе или реконструкции в разумный срок. В соответствии с ч. 8 ст. 32 ЖК РФ по соглашению с собственником жилого помещения ему может быть предоставлено взамен изымаемого жилого помещения другое жилое помещение с зачетом его стоимости в выкупную цену. Предоставление собственнику взамен изымаемого жилого помещения другого жилого помещения на основании договора найма нарушает его конституционные права, так как фактически он лишается собственности. Кроме того, предоставление собственнику изымаемого жилого помещения другого жилого помещения не на праве собственности не отвечает условиям равноценного возмещения в случае принудительного отчуждения иму-

щества для государственных и муниципальных нужд.

Члены Совета Федерации Ю.И. Калинин, А.Г. Лысков внесли на обсуждение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Законопроект № 447587-5 о внесении изменений в статью 32 Жилищного кодекса Российской Федерации (в части предоставления жилого помещения собственнику взамен изымаемого для государственных и муниципальных нужд). Они предлагают обеспечить условие равноценного возмещения, возможно, путем заключения договора мены с собственником изымаемого жилого помещения и органом государственной власти или органом местного самоуправления, предоставившим ему жилое помещение взамен изымаемого. Данный законопроект предоставит возможность органам местного самоуправления муниципальных образований передавать гражданам взамен изымаемого жилого помещения другое жилое помещение на праве собственности без взимания с них разницы в стоимости жилых помещений, если стоимость предоставляемого жилого помещения будет выше выкупной цены изымаемого жилого помещения¹⁶.

Трудно говорить, что будет с изменением норм законодательства на федеральном уровне, дадут они должный результат или нет, но о том, что конституционные гарантии (ст. 40 Конституции РФ) фактически предоставляются в каждом конкретном случае, свидетельствует судебная практика.

¹ Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт. Статистический бюллетень 2011 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_04/IssWWW.exe/Stg/d09/2-jil.htm.

² О Федеральной целевой программе «Жилище» на 2002-2010 годы: Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. № 675 // Собрание законодательства РФ. 2001. № 39. Ст. 3770.

³ О Федеральной целевой программе «Жилище» на 2011-2015 годы: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 1050 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 5. Ст. 739.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3799.

⁵ Об утверждении Программы переселения граждан, проживающих в ветхом и аварийном жилищном фонде, на 2008-2011 годы: Постановление Администрации города Барнаула от 10 декабря 2007 г. № 3813 (текст постановления официально опубликован не был) // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

⁶ [Электронный ресурс]. RL: http://www.admhmansy.ru/ru/spravka/info/municipal/habitation/take_down/?id=622.

⁷ Певницкий С.Г., Чефранова Е.А. Многоквартирные дома: проблемы и решения. М.: Статут, 2006. 541 с.

⁸ Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции: Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47 [ред. от 02.08.2007 г.] // Собрание законодательства РФ. 2006. № 6. Ст. 702.

⁹ Суслова С.И. К вопросу о соотношении понятий «непригодность» и «утрата» (разрушение) жилого помещения // Жилищное право. 2007. № 5.

¹⁰ Субанова Н.В. Прокурорский надзор как средство укрепления законности в сфере экономики // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 55-61.

¹¹ Постановление президиума Свердловского областного суда от 23 марта 2005 г. (дело № 44-Г-98/2005) [Электронный ресурс]. URL: http://www.ekbobsud.ru/show_doc.php?id=4131; Осадченко И.В. Некоторые особенности обращения взыскания на заложенное жилье при ипотечном кредитовании граждан // Жилищное право. 2007. № 4. С. 42.

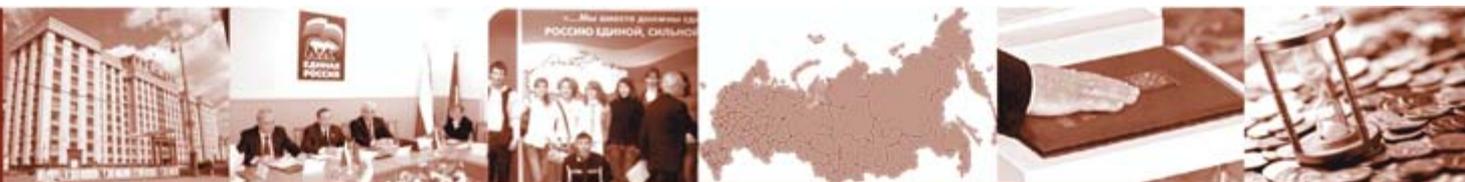
¹² URL: <http://www.irn.ru/articles/26914.html>.

¹³ Савельева О.И. Восстановление многоквартирных домов: основные проблемы и пути решения // Жилищное право. 2010. № 12. С. 35-48.

¹⁴ Семина Т.А., Чернов А.В. Исторические аспекты развития малоэтажного жилищного строительства в Российской Федерации. Основные предпосылки актуальности данного способа решения жилищного вопроса населения в современный период // Жилищное право. 2009. № 12. С. 103-111.

¹⁵ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2010/05/28/doklad-lukin-dok.html>.

¹⁶ URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/SearchUD?OpenForm&Seq=1>.





Юрий Павлович Шубин, старший преподаватель кафедры государственного права АГУ им. А.С. Пушкина, г. Санкт-Петербург

В статье с позиции норм действующего гражданского и земельного 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 принципы разрешения споров, возникающих между собственниками (владельцами) соседних земельных участков.

ПРИНЦИПЫ РАЗРЕШЕНИЯ СОСЕДСКИХ СПОРОВ

С принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – Проект) вопрос о правовом регулировании соседских отношений получит необходимый нормативно-правовой материал для своего решения. Оправдают ли эти нормы ожидания заинтересованных субъектов (практикующих юристов, граждан-соседей и других)? Тем не менее уже сейчас с учетом анализа норм Проекта, затрагивающих отношения соседства, и сложившейся правоприменительной, в том числе и судебной практики, могут быть выделены принципы, на которых основывается и будет основываться порядок разрешения соседских споров.

Как известно, «принцип» (от лат. *principium*) означает основу, первоначало руководящую идею, исходное положение.² Иными словами, принципы разрешения соседских споров есть не что иное, как общие положения, которыми следует руководствоваться судам при рассмотрении споров, возникающих между собственниками (владельцами) соседних земельных участков. Во-первых, это **принцип допустимости (неизбежности) исходящего с соседней недвижимости воздействия**. Воздействие на соседнюю недвижимость выражается в двух основных формах: проникновение невосомой материи (запах, дым, пыль и т.п.), а также звука и осязаемых предметов (вода, ветви деревьев, фундамент здания и т.п.). Кроме того, в качестве особого случая может рассматриваться ситуация с обзором на соседний земельный участок со стороны собственника земельного участка и членов его семьи.

В отношении указанных вариантов Проектом предлагается правило, подчеркивающее неизбежность такого воздействия. Так, согласно ч. 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.

Однако при этом ч. 2 ст. 293 Проекта подчеркивает, что такое воздействие не должно оказывать влияния на использование соседнего земельного участка либо такое влияние не должно превышать установленных нормативов,³ а при их отсутствии – разумных пределов исходя из природы и местоположения земельного участка или из обычая.

Иными словами, речь идет о так называемых «обычных неудобствах» или «несущественном воздействии», исходящих со стороны правообладателя соседнего земельного участка, которые являются правомерными. К тому же «обычные неудобства» или «несущественное воздействие» не влияют или несущественным образом влияют на использование соседнего земельного участка.

Кроме того, по мнению некоторых исследователей, в некоторых случаях сосед должен претерпевать даже «существенное» воздействие на свой земельный участок. Так, И.Б. Новицкий, со ссылками на Германское гражданское уложение 1896 г. и Швейцарский гражданский кодекс, отмечал, что, во-первых, необходимо считать правомерным даже существенное воздействие на соседнюю недвижимость, если оно носит кратковременный характер, в частности, когда речь идет о проникновении шума и пыли в связи со строительными работами на соседнем земельном участке; и, во-вторых, когда существенное воздей-

ствие неизбежно при данных условиях в результате обычного использования недвижимости в соответствии с местными условиями и положением недвижимости: например, естественный сток воды на соседний участок, вызываемый тем, что соседний участок расположен ниже первого.⁴

Приведенные примеры в условиях современного российского гражданского законодательства вряд ли могут быть признаны удачными, поскольку в них идет речь об ограниченном использовании чужого земельного участка соседом, что, на наш взгляд, автоматически требует соответствующего юридического оформления и влечет возникновение у лица, чей земельный участок обременен таким воздействием, права требовать соразмерную плату за «такое» использование его земельного участка в порядке ст. 274 ГК РФ.⁵

Кстати, и сам И.Б. Новицкий отмечал, что приведенные им примеры весьма условны и относительны. Так, он писал: «Ясно, что какой-нибудь твердой формулой охватить все без исключения случаи жизни нельзя: неизбежное при одной форме использования участка вовсе не предполагается при другой (например, если с одной стороны участок граничит с жилым домом, с другой – с кузницей, то при самом безалаберном поведении обитателей жилого дома к соседу будет поступать шума или дыма меньше, чем от кузницы, как бы тщательно и заботливо ни относился к своему соседу владелец кузницы); существенное, даже невыносимое стеснение, протекающее из известного факта, для одного пользователя является мелочью для другого (например, в зависимости от того, имеется на данном участке больница или дровяной склад, различно решается вопрос о су-





ществности стеснения от шума, дыма и пр., идущего с соседнего участка); словом, существенность и неизбежность – понятия относительные. Разнообразие жизни требует гибкости, эластичности нормировки; в законе даются лишь подсобные признаки, с помощью которых можно было бы легче разбираться в пестрой массе случаев жизни: признаки эти должны быть в силу необходимости достаточно подвижны, чтобы не стричь жизненных отношений под одну гребенку».⁶

При разрешении соседских споров следует учитывать, что осуществление собственником права собственности на земельный участок в соответствии со строительными, санитарными, экологическими и прочими нормами не исключает само по себе нарушение прав собственника соседнего земельного участка. Можно сказать, в данном случае действует некая презумпция (предположение), что сосед действует в пределах своего права.

Таким образом, вторым принципом, который должен учитываться при разрешении соседских споров, является **принцип презумпции разумности и добросовестности при осуществлении соседских прав.**

Ограничение права собственности на земельный участок в пользу соседей следует рассматривать как частный случай общих пределов осуществления субъективного гражданского права. В соответствии с п. 1 ст. 10 ГК РФ не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах. Аналогичное правило закреплено и в п. 1 ст. 10 Проекта: не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

Кроме того, в соответствии с п. 2 ст. 209 ГК РФ собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц.

Круг интересующих нас в данном случае соседских отношений может быть чрезвычайно широким, а хрестоматийным примером споров собственников соседних земельных участков с акцентом на

злоупотребление правом будут являться споры о том, можно ли строить сарай для содержания домашних животных рядом с соседской беседкой для отдыха.

Следует заметить, что злоупотребление правом (так называемые «шиканские» действия, или «шикана»), как следует из римских источников права, чаще всего и проявлялось в соседских отношениях, поскольку там наиболее часто сталкивались права собственников земельных участков и строений.⁷ Аналогичные нормы существуют и в современном зарубежном гражданском законодательстве (практике). Так, в английском common law применительно к злоупотреблению правом исследуется немного другой термин – «зловредность» (Nuisance). Это понятие в основном касается «соседского» права и в свободе английского гражданского права определяется как «действие или бездействие, в силу которого для лица незаконно создается надоедание, помеха или беспоконность при пользовании недвижимостью, угодьями, выгодами или иными подобными правами либо путем воздействия на здоровье, лица, его комфорт и удобство».⁸

Таким образом, воздействие на земельный участок соседа, выходящее за рамки «обычных неудобств» или «несущественного воздействия», запрещается, поскольку собственник земельного участка «переступает» пределы своего субъективного права, т.е. злоупотребляет им, и, как следствие, третьим принципом разрешения соседских споров является принцип запрета злоупотребления правом при осуществлении соседских прав.

При рассмотрении возможных вариантов разрешения соседских споров в некоторых случаях принципиальное значение имеет принцип временного приоритета при воздействии на соседнюю недвижимость или так называемый принцип «старшинства собственности». Так, в частности, следует допускать или не допускать «некое» воздействие на соседний земельный участок, если этот земельный участок был образован или начал использоваться позднее земельного участка, от которого исходит такое воздействие. Например, приобретая земельный участок в деревне и строя там коттедж, собственник должен быть готов претерпевать сельские звуки и запахи, или, наоборот, приобретая земельный участок с домом в жилом квартале городского населенного пункта, собственник должен понимать, что разведение некоторых домашних животных (овец,

свиней и т.п.) и создание соответствующей инфраструктуры невозможны, так как это противоречит сложившемуся порядку землепользования (осуществления права собственности), а в некоторых случаях – и разрешенному порядку использования земель. К сожалению, эти элементарные правила зачастую игнорируются как собственниками соседних земельных участков, так и правоприменителями, хотя, на наш взгляд, данные обычаи являются своеобразными ограничениями негативных требований, что чрезвычайно важно для правильного разрешения соседских споров.

Полагаем, что законодателю, и прежде всего – правоприменителю, следует обратить внимание на более детальную проработку принципов разрешения соседских споров. Вполне естественно, что не со всеми положениями, выдвинутыми нами, можно согласиться. Но определение проблем соседского права в контексте ожидаемых изменений гражданского законодательства, их обсуждение на доктринальном уровне только способствуют формированию взвешенного подхода в теории и на практике.

¹ 4 октября 2012 г. Согласно протоколу заседаний Совета Государственной Думы от 24 сентября 2012 г. принято решение согласиться с предложениями комитетов Государственной Думы о переносе рассмотрения 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» (второе чтение) на 26 октября 2012 г.

² Мосин С.А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2009 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.

³ Видимо, разработчики Проекта имеют в виду соответствующие строительные, санитарные, экологические и иные нормы.

⁴ Новицкий И.Б. Право соседства. Общие пределы пользования смежными участками // Право и жизнь. 1924. Кн. 7, 8. С. 16-17.

⁵ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁶ Новицкий И.Б. Право соседства. Общие пределы пользования смежными участками // Право и жизнь. 1924. Кн. 7, 8. С. 17-18.

⁷ Волков А.В. Возникновение проблемы злоупотребления правом в древнеримской цивилистике // История государства и права. 2010. №4. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.

⁸ Волков А.В. Теория концепции «злоупотребление гражданскими правами». М.: Станица-2, 2007 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.





Александр Анатольевич Жидких, начальник управления по науке, инновационной и кластерной политике Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

В статье рассмотрены основные подходы к формированию индикаторов, характеризующих социально-экономическое развитие на национальном (для страны), зональном (федеральные округа и регионы), местном (муниципалитеты и хозяйствующие субъекты) уровнях и сформулированы требования к ним.

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ВЫБОРУ ИНДИКАТОРОВ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В условиях современной экономики особое значение приобретает проблема методического и информационного обеспечения оценки происходящих процессов, что требует формирования комплекса соответствующих количественных показателей и **индикаторов**. Практические аспекты решения этой задачи по-прежнему остаются дискуссионными, однако уже имеются рекомендации по методологии их выбора для систем разных масштабов: глобального, национального, регионального, локального, отраслевого.

Официальные системы индикаторов имеют практически все международные организации (ООН, Всемирный Банк, Организация экономического сотрудничества и развития, Европейское сообщество) и развитые страны. В зарубежной практике государственного управления используется системный подход, при котором рассматривается сложная структура, включающая в себя общественную и экологическую системы, **социальное, экономическое** и природное взаимодействие. С учетом целевой направленности все рассматриваемые индикаторы разбиты на три категории: показатели входного воздействия, показатели состояния, показатели управления. Первые категории характеризуют человеческую деятельность, процессы и характеристики, которые влияют на устойчивое развитие; вторые характеризуют текущее состояние различных аспектов устойчивого развития; третьи – индикаторы реагирования, позволяющие осуществлять политический выбор или какой-либо другой способ реагирования для изменения текущего состояния.

В России потребность в объективном анализе региональных ситуаций возникла в 2000-х гг., когда объем финансовой помощи, предоставляемой субъектам Федерации из центра, поставили в зави-

симость от результатов достижения целей стабильного воспроизводства, развития социального, природно-ресурсного, экологического, демографического и хозяйственного потенциала. Комплексная **оценка финансовой самодостаточности** и экономических потенциалов проводилась по методике и индикаторам, утвержденным Постановлением Правительства от 11.10.2001 г. № 717 «О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)». В настоящее время в процессе реализации региональной политики субъекты Федерации рассматриваются в качестве основного объекта государственного регулирования. В 2007 г. принят Указ Президента РФ № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», а в 2008 г. – Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Документы содержат 48 и 32 показателя соответственно по основным сферам, характеризующим уровень социально-экономического развития региона (экономический рост, доходы населения, безопасность условий жизни, здоровье, образование, культура, физическая культура и спорт, жилищно-коммунальное хозяйство, доступность и качество жилья, государственное и муниципальное управление, энергоэффективность). При этом не совсем понятен принцип построения данных систем показателей, поскольку одни дополняют друг друга, другие дублируют, третьи не являются результатом направленного воздействия органов власти.

В России работа органов власти как субъектов экономической деятельности

в части решения вопросов местного значения ограничена рамками полномочий, определенных Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Исходя из анализа документа воздействие местной администрации на экономику муниципального образования может являться как «прямым», так и «косвенным». К «прямым» инструментам относятся формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом; организация и осуществление деятельности на базе муниципальных предприятий и учреждений; формирование и размещение муниципального заказа; финансирование общественных работ и т.д. Однако большая часть полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления, сформулирована как «создание условий для...; участие в...; организация и осуществление мероприятий...», в связи с чем воздействие администрации на экономику носит «косвенный» характер.

Вместе с тем при оценке социально-экономических процессов совсем мало внимания уделяется показателям деятельности хозяйствующих субъектов, тогда как именно они определяют основу развития территории, выполняя ряд важнейших функций, в том числе градообразующие и жизнеобеспечивающие.

Очевидно, что в России разработку индикаторов следует осуществлять на всех уровнях: национальном (для страны); зональном (федеральные округа и регионы); местном (муниципалитеты и хозяйствующие субъекты). Причем в идеале целесообразно иметь «сквозные» индикаторы, которые применимы для любого уровня и увязаны с целями и задача-





ми федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых стратегий.

Эффективное социально-экономическое развитие, государственное управление и регулирование связаны с необходимостью своевременного получения и анализа полной, достоверной, научно-обоснованной официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических и других общественных явлениях.

В настоящее время существует большое количество разнообразных источников информации, включающих в себя нормативно-правовую, методическую, аналитическую и статистическую составляющие анализа, на основе данных которых можно проводить исследования, в том числе региональных социально-экономических процессов. К ним относятся данные российской и зарубежной статистики, исследования научных институтов, фондов, консалтинговых фирм, рейтинговых агентств и др. Вместе с тем восприятие информации, ее эффективное использование требуют наличия специальных знаний и профессиональной подготовки. Неслучайно задачи отладки региональных механизмов регулирования экономики возлагаются преимущественно на органы исполнительной власти, поскольку именно они имеют:

развитые информационные потребности от полноты удовлетворения которых зависит эффективность их деятельности в целом и способность их прогнозирования на перспективу;

территориально развитую организационную инфраструктуру с законодательно закрепленной степенью взаимодействия;

достаточно квалифицированный персонал, владеющий навыками работы со средствами вычислительной техники и коммуникации;

собственные общезначимые ресурсы данных;

заинтересованность в комплексном развитии экономики региона.

Но, к сожалению, вся система управления страдает из-за отсутствия четко продуманной схемы информационных потоков. Медленное осознание органами власти необходимости полноты информации для повышения качества управленческих решений приводит к возникновению соответствующих ведомственных информационных систем, часто ориентированных на дублирующий сбор финансовых и статистических данных. Создают свои системы налоговые и правоохранительные органы, финансово-кредитные организации, банки, таможня, органы, осуществляющие государственную регистрацию предприятий, и др. Безусловно, часть баз имеет узко профессиональную направленность, однако некоторые дан-

ные представляют интерес не только для разрабатывающего их департамента, но и для других пользователей, причем в большинстве случаев конфиденциальность ведомственной информации явно надумана ее собственниками.

На сегодняшний день одним из основных источников для проведения исследований являются данные Федеральной службы государственной статистики и ее территориальных подразделений. В открытом доступе находятся статистические сборники, включающие в себя показатели по различным аспектам социально-экономического развития Российской Федерации: «Россия в цифрах», «Российский статистический ежегодник», «Регионы России» и др. Ежегодно издаются тематические сборники, содержащие информацию о развитии отдельных отраслей экономики, демографической ситуации, трудовых ресурсах и уровне жизни населения. Однако показатели, формируемые в рамках Федеральной программы статистических работ для региона, мало приспособлены для муниципалитетов, и еще меньше – для хозяйствующих субъектов. Применяемые методы наблюдения, досчеты и корректирующие коэффициенты не дают полной и объективной оценки происходящих в реальном секторе экономики процессов и явлений. Это обуславливает необходимость использования данных первичных форм статистической отчетности, направляемой в Федеральную службу государственной статистики предприятиями и организациями, региональными и местными органами управления, федеральными органами исполнительной власти.

В ходе разработки индикативной системы организации и управления развитием территорий можно рассматривать несколько подходов, которые различаются по структуре и принципам построения. Суть первого подхода заключается в том, что каждый индикатор отражает отдельные аспекты социально-экономического развития. Здесь возможны различные структурные варианты: «Тема-проблема-индикатор», «Цели-задачи-индикаторы», «Тема-подтема-индикатор», «Давление-состояние-реакция». Второй подход предполагает построение агрегированного (интегрального) индикатора, на основе которого можно судить о степени устойчивости социально-экономического развития.

Важно отметить, что для объективных оценок развития недостаточно использовать одиночные абсолютные и относительные показатели, именно поэтому для изучения ряда социально-экономических процессов все чаще используются индексные показатели. Например, само по себе увеличение объема производства и потребления на основе все более ши-

рокого и интенсивного использования ресурсов, рост ВВП не свидетельствуют о развитости. Эти показатели должны быть соотношены с долей работающего населения, материальными затратами, должны учитывать эффективность использования ресурсов, технологий и т.д. Чем сложнее система, тем труднее найти для нее репрезентативный набор показателей, во-первых, в силу сложности связей; во-вторых, в силу того, что показатели зависят от множества условий: географических, политических, климатических и др. Несмотря на то, что наилучшим вариантом был бы охват максимального числа различных аспектов регионального развития, практическая целесообразность такого выбора с точки зрения принятия управленческих решений обуславливает необходимость использования ограниченного числа репрезентативных показателей.

На наш взгляд, система индикаторов должна отвечать следующим требованиям:

- комплексно обеспечивать учет всех важнейших составляющих уровня социально-экономического развития территорий;

- выражать ключевые цели и направления развития хозяйства, вытекающие из региональных стратегических программ;

- строиться дифференцированно (в разрезе видов экономической деятельности, хозяйствующих субъектов, муниципальных образований);

- обеспечивать основу для системного наблюдения, оценки, анализа и прогноза экономической и социальной обстановки, складывающейся на территории при подготовке проекта управленческого решения;

- быть единым инструментом согласования интересов населения, гражданских институтов, бизнеса и власти в процессе реализации стратегии интеграции территорий;

- соответствовать возможностям существующей статистической отчетности;

- иметь иерархически упорядоченную структуру частных и интегральных характеристик регионального развития;

- обеспечивать репрезентативность показателей для оценки различных аспектов социально-экономического положения территорий.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 05.08.2006 г. № 1086-р (ред. от 28.03.2008 г.) «О концепции Федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики России в 2007-2011 годах»».

² Бобылев С.Н., Луцки И.Ф. Индикаторы устойчивости для России // На пути к устойчивому развитию России: Бюллетень. 2002. Вып. 8 (19). С. 10-11.



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



С 1 января 2012 г. большинство государственных и муниципальных бюджетных учреждений в Российской Федерации функционируют на основе нового механизма финансового обеспечения – предоставления им бюджетных субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания и субсидий на иные цели. В регионах страны сформированы разные подходы к организации процессов предоставления бюджетных средств. Обзору данной практики в регионах Сибирского федерального округа посвящена предлагаемая статья.

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ БЮДЖЕТНЫМ И АВТОНОМНЫМ УЧРЕЖДЕНИЯМ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

В современных условиях бюджетные расходы – основа сложной системы взаимоотношений, охватывающей не только органы государственной власти (законодательные, исполнительные, контрольные и др.), но и банки, предприятия, организации и в целом гражданское общество. В структуре расходов бюджетов всех уровней значительный удельный вес занимают так называемые капитальные расходы, связанные с вложением бюджетных средств в имущество государственных (муниципальных) предприятий, учреждений и негосударственных юридических лиц. Государство в лице исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления не только является регулятором инвестиционного процесса, но и само выступает в роли инвестора.

В системе бюджетных расходов инвестиции связаны с вложением денежных средств в основные фонды и нематериальные активы, с созданием государственных (муниципальных) запасов и резервов. Бюджетные инвестиции осуществляются в основном в форме капитальных вложений, т.е. затрат на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение действующих объектов основных средств, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательских работ и других затрат.

С 1 января 2008 г. расходование средств бюджета реализуется посредством формирования бюджетных ассигнований, которые представляют собой предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств. Положения Бюджетного кодекса Российской Федерации содержат закрытый перечень видов бюджетных ассигнований, в состав которых входят и ассигнования на инвестиционные цели:

- предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями (ст. 69);
- осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности (за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий) (ст. 69.1).

Ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной и муниципальной собственности в форме капитальных вложений в основные средства государственных (муниципальных) учреждений и унитарных предприятий предусматриваются в соответствии с долгосрочными целевыми программами, а также нормативными правовыми актами орга-

нов исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

В настоящее время на федеральном уровне и в регионах сложились различные подходы к механизму предоставления бюджетных инвестиций государственным и муниципальным учреждениям.

Согласно действующему законодательству государственные (муниципальные) учреждения разделены на три типа: казенные, бюджетные и автономные. Казенные учреждения являются участниками бюджетного процесса – получателями бюджетных средств. Финансовое обеспечение их деятельности осуществляется на основе бюджетной сметы в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Бюджетные и автономные учреждения получили значительные права хозяйственной самостоятельности, в том числе в расходовании бюджетных средств, предоставляемых в форме субсидий.

Структура сети учреждений в регионах различна. Например, в структуре государственных и муниципальных учреждений в Алтайском крае основную массу составляют бюджетные учреждения. На краевом уровне их удельный вес в сети составляет 84%, на уровне муниципалитетов – 62%. Распределение учреждений по типам соответствует структуре, сфор-





мировавшейся в целом по Российской Федерации, с тем отличием, что в Алтайском крае выше среднероссийского удельный вес муниципальных казенных учреждений.

Согласно ст. 78.1 Бюджетному кодексу Российской Федерации в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации в целях финансового обеспечения бюджетных и автономных учреждений могут предусматриваться ассигнования на предоставление двух видов субсидий:

– на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ);

– на иные цели.

Конкретный состав субсидий на иные цели законодательством не установлен. Вместе с тем Министерство финансов Российской Федерации в письме от 16.05.2011 г. № 12-08-22/1959 о доведении Комплексных рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона 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» указывает, что примерами таких субсидий могут являться гранты, средства на капитальный ремонт имущества, закрепленного за бюджетными и автономными учреждениями, на погашение кредиторской задолженности этих учреждений и другие цели.

Целевые субсидии предоставляются на покрытие конкретного вида расходов и имеют временный характер. Это один из источников финансового обеспечения, а не отдельный вид деятельности учреждения. Порядок определения объема и условия предоставления этих субсидий в соответствии со ст. 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской

Федерации, местной администрацией соответственно для бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации, муниципальных учреждений. Бюджетные инвестиции Министерством финансов Российской Федерации не включаются в состав субсидий на иные цели и выделяются в отдельный вид бюджетного финансирования. На наш взгляд, такая позиция необоснованна и является положением, противоречащим ст. 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Бюджетные инвестиции являются расходами строго целевого назначения, за которыми законодатель предполагает строгий контроль. На федеральном уровне в 2012 г. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1204 (в редакции от 30 декабря 2011 года № 1202) «О порядке предоставления в 2012 году бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации в форме капитальных вложений в основные средства федеральных бюджетных учреждений и федеральных автономных учреждений» установлено, что предоставление в 2012 г. бюджетных инвестиций в строительство (реконструкцию, техническое перевооружение) объектов капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, находящихся на праве оперативного управления федеральных бюджетных и автономных учреждений, осуществляется в порядке, установленном для получателей средств федерального бюджета¹.

Это означает, что:

1) на указанные учреждения в части осуществления расходов на бюджетные инвестиции возлагаются права и обязанности участников бюджетного процесса;

2) учреждения подлежат включению в сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и

администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;

3) их расходы подлежат контролю и санкционированию на этапе предварительного и текущего контроля органами Федерального казначейства.

Порядок санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета утвержден приказом Министерства финансов Российской Федерации от 1 сентября 2008 года № 87н.²

В субъектах Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ, сложились различные подходы к предоставлению бюджетных инвестиций бюджетным и автономным учреждениям. В Республике Алтай и Республике Бурятия принята схема, аналогичная утвержденной на федеральном уровне. В Республике Тыва органы исполнительной власти – учредители республиканских государственных бюджетных учреждений – осуществляют мониторинг состояния капитальных вложений в основные средства учреждений и оплачивают государственные контракты, связанные с бюджетными инвестициями в основные средства, переданные на праве оперативного управления бюджетным и автономным учреждениям.

Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 28 декабря 2010 г. № 571 «О Порядке предоставления бюджетных инвестиций...» носит весьма рамочный характер и устанавливает лишь, что предоставление бюджетных ассигнований на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности Кемеровской области в форме капитальных вложений в основные средства автономных и бюджетных учреждений осуществляется в соответствии с долгосрочными целевыми программами и нормативными правовыми актами Коллегии Администрации Кемеровской области и влечет соответствующее увеличение стоимости основных средств, находящихся на



праве оперативного управления автономного и бюджетного учреждения.

В Республике Хакасия, Новосибирской, Томской, Омской и Иркутской областях, Красноярском и Алтайском краях бюджетные инвестиции рассматриваются как разновидность субсидий на иные цели, не связанных с выполнением государственного задания на оказание услуг (выполнение работ), и их предоставление осуществляется на основе соглашений между органами исполнительной власти, осуществляющими функции и полномочия учредителя региональных бюджетных и автономных учреждений, и указанными учреждениями.³⁻⁵

В Новосибирской области порядок предоставления бюджетных инвестиций определяет состав обязательных положений соглашения: цель предоставления бюджетных инвестиций с указанием основных технических параметров и стоимости объекта капитального строительства, график проведения работ и график перечисления бюджетных инвестиций, обязанности сторон и другие вопросы.⁶

В Красноярском и Алтайском краях определен состав документов, которые должно предоставить учреждение в орган исполнительной власти, выполняющий функции и полномочия учредителя, для получения средств краевого бюджета: договоры, заключенные с подрядчиками и поставщиками на выполнение работ (оказание услуг), поставку оборудования, справки о стоимости выполненных работ (оказанных услуг), акты сдачи-приемки выполненных работ (оказанных услуг) и иные документы, подтверждающие поставку оборудования и выполненные работы.⁷

Наличие в Красноярском крае и в Новосибирской области собственных казначейств при финансовых органах региона облегчает контроль за освоением бюджетных средств, направленных на инвестиционные цели бюджетным и автономным учреждениям. В субъектах Федерации, кассовое обслуживание исполнения бюджетов которых обеспечивается органами Федерального казначейства, в соответствии с положениями

ч. 16 ст. 30 Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ финансовыми органами утвержден порядок санкционирования расходов бюджетных и автономных учреждений, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, полученные в соответствии с абзацем вторым п. 1 ст. 78.1 и п. 5 ст. 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Согласно Письму Министерства финансов Российской Федерации от 15.07.2011 г. № 16-01-08/70 расходы федерального бюджета на предоставление бюджетных инвестиций автономным и бюджетным учреждениям подлежат отражению по соответствующим элементам группы видов расходов 400 «Бюджетные инвестиции», ст. 530 «Увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале» КОСГУ.

В случае включения бюджетных инвестиций в состав субсидий на иные цели считаем правомерным отражать предоставление данных средства по элементам группы видов расходов 600 «Предоставление субсидий государственным (муниципальным) бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям», ст. 241 «Безвозмездные перечисления государственным и муниципальным организациям».

¹ О порядке предоставления в 2012 году бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации в форме капитальных вложений в основные средства федеральных бюджетных учреждений и федеральных автономных учреждений: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1204 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 2. Ст. 372.

² О Порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета: Приказ Минфина РФ от 01 сентября 2008 г. № 87н // Российская газета. 2008. 19 сентября.

³ О Порядке предоставления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Кемеровской области государственному унитарному предприятию, основанному на праве оперативного управления, автономному и бюджетному учреждению

Кемеровской области: Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 28 декабря 2010 г. № 571 // Электронный ресурс «Консультант-Регион».

⁴ Об утверждении Порядка определения объема и условий предоставления из республиканского бюджета Республики Хакасия государственным бюджетным и автономным учреждениям Республики Хакасия субсидий на цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), а также Порядка предоставления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Республики Хакасия в форме капитальных вложений в основные средства государственных бюджетных и автономных учреждений Республики Хакасия и внесении изменений в Постановление Правительства Республики Хакасия от 21.07.2011 г. № 455: Постановление Правительства Республики Хакасия от 27 декабря 2011 г. № 910 // Вестник Хакасии. 2012. № 5. 25 января.

⁵ Об утверждении Порядка предоставления бюджетных инвестиций из областного бюджета областными государственными автономными учреждениями и областными государственными бюджетными учреждениями, влекущих соответствующее увеличение стоимости их основных средств: Постановление Администрации Томской области от 18 декабря 2010 г. № 257а // Электронный ресурс «Консультант-Регион».

⁶ О Порядке предоставления бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Новосибирской области в форме капитальных вложений в основные средства государственных бюджетных учреждений Новосибирской области и государственных автономных учреждений Новосибирской области: Постановление правительства Новосибирской области от 31 марта 2011 г. № 115-п // Советская Сибирь. 2011 № 63. 12 апреля.

⁷ Об утверждении Порядка принятия решений о подготовке бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Красноярского края и предоставления бюджетных инвестиций крайевым государственным автономным и бюджетным учреждениям: Постановление Правительства Красноярского края от 23 августа 2011 г. № 490-п // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2011. № 43(484) 29 августа.





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

Одной из приоритетных задач, стоящих перед органами государственной власти на ближайшую перспективу, является сокращение огромного разрыва между доходами богатых граждан и доходами бедных. Важную роль в решении проблемы сглаживания дифференциации населения по доходам призваны сыграть налоговые инструменты социально ориентированного характера.

В статье обосновывается целесообразность возвращения к сдержанно-прогрессивной шкале налогообложения физических лиц.

К ПРОБЛЕМЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Существенная дифференциация доходов населения является для современной России одной из важнейших социальных проблем. В отличие от большинства развитых западных стран, где в последние десятилетия наметилась тенденция выравнивания доходов, в России, наоборот, происходит усиление поляризации общества. Усиливающееся расслоение во многом связано с высокодоходным нефтегазовым сектором экономики и низкими доходами в других отраслях экономики, а также с низким порогом минимальной оплаты труда и прожиточного минимума. В результате, если в 2001 г. показатель соотношения доходов 10% наименее обеспеченных россиян с доходами 10% самых богатых (так называемый коэффициент фондов) составлял 13,9 раза, то в настоящее время этот коэффициент увеличился до 16,5 раза. Для сравнения: в Германии, Австрии, Франции разница составляет 5-7 раз и считается наиболее оптимальной. В этих условиях сокращение разрыва между доходами богатых и бедных граждан нашей страны необходимо рассматривать в качестве одной из приоритетных задач, стоящих перед органами государственной власти всех уровней на ближайшую перспективу.

Игнорирование данной проблемы, отсутствие ощутимых положительных сдвигов в ее решении могут обернуться для общества серьезными негатив-

ными последствиями. Давно доказано, что чрезмерное расслоение граждан по текущим доходам и накопленному богатству напрямую ведёт к росту социальной напряжённости в обществе, усилению в нем протестных настроений и в конечном счёте оборачивается различного рода социальными взрывами в форме революций, политических переворотов, террористических актов и т.д. В то же время эволюционное, поступательное развитие общества может осуществляться только при ограничении и уменьшении социального разрыва между гражданами. Поэтому чем более развитым является общество, тем в большей степени его рычаги управления ориентированы на достижение социальной справедливости и уменьшение разрыва между богатыми и бедными.

Важную роль в решении данной проблемы призвана сыграть налоговая система, одна из важнейших функций которой – социальная. Суть данной функции как раз и заключается в поддержании социального равновесия путем изменения соотношения между доходами отдельных социальных групп с целью сглаживания неравенства между ними.

Очевидно, что обеспечить сокращение разрыва между богатыми и бедными можно двумя способами, один из которых связан с ограничением богатства, а другой – с увеличением доходов бедных. При этом и в первом, и во вто-

ром случаях должны быть эффективно задействованы соответствующие инструменты налогообложения. Попробуем проанализировать важнейшие налоговые механизмы перераспределения доходов и сравнить их эффективность.

На первый взгляд, одной из наиболее очевидных мер, направленных на ограничение богатства, является введение налога на роскошь. Данный налог вводится с целью ограничить потребление супердорогих вещей и переориентировать высвободившиеся денежные ресурсы на развитие экономики. Если же потребление супердорогих вещей произошло, то через налог на роскошь часть денег (иногда до 90%) изымается государством и идёт, как правило, на субсидирование беднейших слоёв населения.

Заметим, что налог на роскошь присутствует в большинстве стран с развитой налоговой инфраструктурой и системой налогового администрирования и выступает в этих странах в основном в форме прогрессивного имущественного налога. В таблице 1 приведены данные о налоге на богатство в некоторых зарубежных странах.

В США, как и в Европе, все слои населения платят налог на недвижимость, но с разными ставками. Если говорить о максимальных ставках, то в некоторых штатах Америки они составляют 6%, в центральных городах Германии – 4,5%. В Италии за первую купленную не-



движимость придется заплатить 0,4% от ее стоимости, а за второй и третий дом – уже 0,75%. Налоги на богатство в чистом виде есть также в Лихтенштейне, Швейцарии. В Великобритании как такового налога на роскошь нет, но установлен Гербовый сбор при покупке недвижимости. Ставка налога зависит от стоимости приобретаемого объекта (от 1% до 4%).

В России вопрос о введении налога на роскошь обсуждается уже несколько лет. Так, еще в 2007 г. на рассмотрение Государственной Думы от фракции «Справедливая Россия» был вынесен законопроект, в соответствии с которым предполагалось ввести особый налог на приобретаемые предметы роскоши со ставкой от 1% до 5% в зависимости от стоимости приобретения. При оценке законопроекта возник вопрос о совпадении объектов налогообложения между налогом на предметы роскоши и уже существующими налогами на имущество и на землю. Введение нового набора фактически должно было привести к двойному налогообложению. В итоге проект закона был отклонен. В 2011 г. идея налога на роскошь получила одобрение в предвыборной программе Владимира Путина, после чего дискуссия о налоге разгорелась с новой силой.

Подводя некоторые, пока еще промежуточные итоги обсуждения проблемы налога на роскошь в России, можно сделать вывод о том, что в настоящее время речь не идет о каком-то отдельном новом виде налога. Налог на роскошь следует рассматривать прежде всего как некое общее понятие, предполагающее увеличение нагрузки на престижное потребление. Такая точка зрения преобладает сегодня не только в деловых и научных кругах, но и на официальном уровне. Подтверждением этого может служить высказывание заместителя главы Министерства финансов РФ Сергея Шаталова: «Специального налога на роскошь не будет, предполагается решать эту проблему через повышенные ставки транспортного налога для сверхмощных автомобилей и при введении налога на недвижимость – установление прогрессивной системы налогообложения для дорогой недвижимости»¹.

Таким образом, к объектам роскоши в России на данном этапе предлага-

ется относить дорогую недвижимость и транспортные средства. Что же касается конкретных ставок и критериев для налога на роскошь, то в «Проекте основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» предлагается введение,

того, что расходы по сбору налога на роскошь могут оказаться сопоставимыми с ожидаемой суммой бюджетных поступлений. Так, по некоторым оценкам, под максимальное налогообложение в России попадет всего порядка 20 тыс. автомобилей. В-третьих, при введении налога на роскошь нельзя

Таблица 1

Налог на роскошь в разных странах*

Страна	Объект налогообложения	Ставка, %
Франция	Имущество стоимостью свыше 1,3 млн евро (52 млн руб.)	0,55-1,8
Испания	Имущество стоимостью свыше 700 000 евро (28 млн руб.)	0,2-2,5
Нидерланды	Имущество	1,2
Норвегия	Имущество стоимостью свыше 700 тыс. норвежских крон (3,6 млн руб.)	0,4-1,1
Литва	Недвижимость стоимостью свыше 1 млн лит	1
Индия	Имущество стоимостью свыше 3 млн индийских рупий (1,8 млн руб.)	1

*Источник. Гудкова В. Сколько платят богачи за границы? // Аргументы и факты. 2012. № 8. С. 14.

начиная с 2013 г., минимальной ставки транспортного налога (без возможности ее снижения законами субъектов Российской Федерации) для легковых автомобилей с мощностью двигателя свыше 410 л.с. в размере 300 руб. с 1 л.с. Кроме того, под налог на роскошь попадут мощные мотоциклы и яхты. Средние ставки транспортного налога на них увеличатся в 5 раз. Определены также ставки единого налога на недвижимость: от 0,05% до 0,3% кадастровой стоимости. При этом максимальная ставка будет установлена для совокупной кадастровой стоимости всех объектов недвижимости, цена которых превышает 300 млн руб. Предполагается, что система налогообложения дорогой недвижимости будет прогрессивной, начиная с 2014 г.²

Очевидно, что предложенные Министерством финансов РФ фискальные схемы далеко не идеальны. Во-первых, по мнению экспертов, введение налога на роскошь приведет к появлению новых теневых схем ухода от него. Действительно, у состоятельных граждан практически всегда есть возможность избежать налогообложения: например, с помощью систем фондов или оффшоров. Во-вторых, не следует рассчитывать на какой-либо серьезный фискальный выигрыш от введения налога на сверхпотребление. Велика вероятность

недооценивать риски оттока капиталов за границу. Печальный опыт такого рода есть у США. В 1991 г. благодаря президенту Бушу-старшему был введен дополнительный налог на автомобили, яхты, самолеты и ювелирные украшения. Согласно расчетам планировалось собрать 31 млн долларов (сумма, кстати, в масштабах американского бюджета весьма незначительная). На практике вышло еще меньше – 16,6 млн. Зато ювелирная индустрия США, авиастроение и кораблестроительная отрасль понесли серьезные потери – американцы стали покупать предметы роскоши в других странах. Похожая ситуация сложилась и во Франции: в 2007 г. солидарный налог на состояние (ISF) принес лишь 1,5% от всех собранных налогов, а более 800 местных богачей попросту перестали быть налоговыми резидентами своей страны и вывели из Франции свои активы почти на 3 млрд евро. Между тем именно для России проблема вывоза капитала является сегодня чрезвычайно актуальной. Достаточно назвать такие цифры: по данным Центрального банка РФ, в 2011 г. чистый вывоз капитала из страны составил 84,2 млрд руб., увеличившись по сравнению с 2010 г. в 2,5 раза. С января по май 2012 г. чистый отток частного капитала достиг уже 46,5 млрд руб.³





Таблица 2

Акцизы на излишества в разных странах*

Страна	Подакцизный объект	Ставка, %
Ботсвана	Предметы роскоши	5-35
Венгрия	Предметы роскоши	10-35
Исландия	Транспортные средства	7-40
Северная Корея	Предметы роскоши, Электротовары	15-100
Таиланд	Предметы роскоши	25-80
Украина	Транспортные средства, ювелирные изделия	До 300
Южная Африка	Транспортные средства	5-10

*Источник. Российский союз промышленников и предпринимателей.

Приведенные выше рассуждения позволяют сделать вывод о том, что **налог на роскошь в том виде, в каком он предлагается, не только не будет иметь бюджетобразующего значения с чисто финансовой точки зрения, но и не сможет реально противодействовать чрезмерному расслоению россиян по доходам и накопленному богатству, а следовательно, окажется малоэффективным с точки зрения достижения социальной справедливости.**

Вместе с тем зарубежный опыт свидетельствует о том, что в сфере реализации принципа социальной справедливости существуют гораздо более эффективные, чем налог на роскошь, инструменты налоговой политики. Среди них, в частности, можно назвать налог на дивиденды. Напомним, что в России ставка налогообложения дивидендов составляет всего 9%. Эту ставку вполне можно привести к сложившемуся в большинстве развитых стран уровню: от 15 до 25%. Исходя из тех поистине гигантских сумм дивидендов, которые выплачиваются руководству и ведущим топ-менеджерам крупнейших российских компаний, можно с уверенностью предположить, что именно этот налог, в отличие от ранее рассматриваемых вариантов «роскошного» налога, должен принести наибольшие сборы в государственный бюджет.

Еще одним проверенным зарубежной практикой налоговым инструментом ограничения богатства служит увеличенный акциз при покупке предметов роскоши, уплачиваемый при приобретении на территории страны либо при ввозе в страну. Детализированные сведения по данному налогу представлены в таблице 2.

Однако, на наш взгляд, **наибольший социальный эффект в нашей стране**

могло бы дать возвращение к прогрессивной системе подоходного налогообложения физических лиц. Напомним, что плоская 13%-ная шкала подоходного налога была введена в России в 2001 г., положив тем самым начало многочисленным продолжительным дискуссиям по вопросу о необходимости корректировки системы налогообложения физических лиц. Справедливости ради отметим, что Россия не является единственной страной, использующей плоскую шкалу налогообложения доходов. Первой европейской страной, которая еще в 1994 году ввела единую ставку подоходного налога с физических лиц, стала Эстония. В дальнейшем ее примеру последовали: в 1995 г. – Латвия, в 2003 г. – Сербия, в 2004 г. – Словакия, в 2005 г. – Румыния. Наименьшая ставка данного налога (12%) существует сегодня в Грузии.

Одной из важнейших причин распространения подобной налоговой практики на огромную Россию стало, по-видимому, стремление фискальных властей нанести серьезный удар по теневым доходам предпринимателей и лиц наемного труда. Однако сегодня можно с уверенностью утверждать, что сколько-нибудь революционных сдвигов в легализации доходов наших сограждан не произошло, в то время как дифференциация людей по доходам существенно выросла. Растущая поляризация общества в незначительной степени обесценивает все достижения по статистически фиксируемому повышению среднего уровня оплаты труда и доходов граждан. Как справедливо отмечает В. Кушлин, «Внешняя демократичность введения плоской шкалы налогов на доходы физических лиц – одно из ярких проявлений асоциальных подходов при введении внешне красивых институциональных усовершенствований».⁴

В этих условиях сегодня все чаще звучат предложения о необходимости возвращения к прямому налогообложению сверхдоходов по прогрессивной шкале ставок подоходного налога с возможностью выведения из-под налогообложения доходов ниже уровня прожиточного минимума или равного этому уровню. Так, Л. Абалкин еще в 2006 г. предложил, сохранив налоговую ставку в 13% для граждан, имеющих доходы от 5 до 25 тыс. руб. (при освобождении от налогообложения тех, чей бюджет не дотягивает до пятитысячного рубежа), поднять до 18% налог на доход в диапазоне 25-100 тыс. руб. и до 25% – свыше 100 тыс. руб. в месяц.⁵ Хотя суммы дохода на сегодняшний момент явно нуждаются в индексировании в сторону повышения, сам предложенный подход к проблеме дифференциации ставок подоходного налога чрезвычайно важен и интересен.

Как было отмечено ранее, к социальной справедливости и сокращению разрыва в доходах бедных и богатых можно идти двумя путями: 1) ограничивая доходы богатых; 2) адресно помогая бедным. Рассмотренные ранее меры напрямую касаются первого пути. Между тем именно второй путь заслуживает, на наш взгляд, большего внимания хотя бы по той простой причине, что собранные с богатых налоги отнюдь не обязательно будут направлены на социальные нужды. Освобождение же от уплаты подоходного налога работающих членов семей, имеющих доход (на одного члена семьи) ниже прожиточного минимума или равного этому уровню, является мерой, реально способствующей увеличению доходов бедных.

Обратимся к советскому опыту. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 декабря 1972 г. в СССР был постепенно введен необлагаемый налогами минимум зарплаты в размере 70 руб. в месяц, что составляло 57% от среднемесячной заработной платы в народном хозяйстве на момент введения закона и 32% от среднемесячной заработной платы в народном хозяйстве в 1988 г. Для сравнения отметим, что в современной налоговой системе, в момент введения в действие налога на доходы физических лиц, в 2001 г. доля необлагаемого минимума в средней заработной плате составляла всего около 6%, а к 2010 г. она упала до 0,2%.



Таблица 3

Межстрановое сопоставление ставок подоходного налога*

Страна	Ставка подоходного налога, %	
	минимальная	максимальная
США	15	39,6
Япония	10	50
Франция	12	56,8
Великобритания	20	40
Германия	19	53
Австрия	10	50
Бельгия	25	55
Дания	40	60
Италия	10	50
Нидерланды	35,1	60
Норвегия	26	53,5
Финляндия	25,8	57,8
Люксембург	10,5	58,8
Швеция	33	65

*Источник. Васильев В.П. Государственное регулирование экономики: Учебное пособие. М.: Дело и Севис, 2012. С. 56.

Определенный интерес вызывает также предлагаемый М. Винокуровым компромиссный вариант по налогу на доходы физических лиц. Согласно этому варианту налоговые ставки по НДФЛ должны варьироваться от 13% (для граждан, имеющих годовой доход до 5 млн руб.) до 30% (на годовой доход более 5 млн).⁶ Рассмотренный вариант привлекателен тем, что к группе граждан, доходы которых облагаются налогом по ставке 13%, относятся более 95% работающих, т.е. все низкоплачиваемые и весь средний класс. Следовательно, введение подобной шкалы отнюдь не означало бы наступления государства на доходы малого бизнеса и не явилось бы тормозом для становления среднего класса, как нередко утверждают защитники существующей ныне налоговой системы. В этой связи особенно важно подчеркнуть тот факт, что прогрессивная шкала подоходного налога успешно действует сегодня во многих развитых странах (табл. 3).

Как показывают данные таблицы 3, максимальная ставка подоходного налога в Дании и Нидерландах составляет 60%. В Швеции граждане могут отчислять в бюджет до 65% своих доходов. Но, как оказалось, и это еще не предел. Совсем недавно французское правительство приняло решение о повышении максимальной ставки подоходного налога в следующем 2013 г. до 75% против 56,8% в 2012 г.

Подводя итоги сказанного, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний момент в развитых странах существует налоговая система, способная успешно решать задачу выравнивания доходов населения. Основными инструментами этой системы являются прогрессивные имущественные налоги и прогрессивное подоходное налогообложение. Что же касается России, то у нас подобная система, оказывающая реальное влияние на дифференциацию доходов, пока не сложилась. Следовательно, с позиций своей социальной составляющей налоговой система РФ, а значит, и ее Налоговый кодекс в настоящее время остро нуждаются в существенных коррективах. К числу таких коррективов в первую очередь следует отнести резкое повышение размера необлагаемого минимума, позволяющего вывести из-под налогообложения немалую долю личных доходов и переориентировать их на удовлетворение насущных материальных потребностей малообеспеченных семей, а также скорейшее восстановление ранее отмененной прогрессивной шкалы личного подоходного налога (возможно, в ее более сдержанном варианте). Указанные меры помогли бы значительно ослабить поляризацию российского общества, что свидетельствовало бы о наиболее эффективной реализации социальной функции налоговой системы.

Кроме того, обратим внимание еще на один весьма весомый аргумент в

пользу прогрессивного налогообложения доходов. Он состоит в том, что **возвращение в российский Налоговый кодекс сдержанно-прогрессивной шкалы подоходного налога физических лиц позволило бы существенно усилить стимулирующее влияние налогообложения на рост экономики.**

Известно, что ликвидация в России прогрессивной шкалы подоходного налогообложения, помимо нарушения принципа справедливости, привела к изъятию из арсенала фискальных органов этого наиболее значимого встроенного стабилизатора экономики. В то время как обложение физических лиц по прогрессивной шкале закономерно приводит к замедлению инфляции на пике подъема и сокращению безработицы на дне спада, плоская шкала по определению не включает в себя столь мощного саморегулирующегося эффекта, и перепады экономической конъюнктуры становятся гораздо более рельефными. В случае восстановления прогрессивной шкалы подоходного налогообложения произошло бы, наконец, смещение акцентов в фискальной политике: от дискреционной ее разновидности во всем многообразии присущих ей негативных черт (включая коррупционную составляющую) к автоматической, и реальное влияние встроенных стабилизаторов на хозяйственную динамику российского общества, без сомнения, заметно бы возросло.

Таким образом, восстановление в России прогрессивной шкалы личного подоходного налога могло бы стать значимым инструментом реализации принципа справедливости налогообложения в сочетании с усилением стимулирующего воздействия последнего на экономический рост.

¹ В России не будут вводить особый налог на роскошь [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ntws.finance.ua/ru/~1/0/all/2012/05/03/277986>.

² URL: <http://www.minfin.ru>.

³ URL: <http://www.cbr.ru>.

⁴ Кушлин В. Посткризисная экономика: управление развитием // Экономист. 2010. № 6. С. 23.

⁵ Абакин Л. Размышления о долгосрочной стратегии, науке и демократии // Вопросы экономики. 2006. № 12. С. 12.

⁶ Винокуров М. Налог на роскошь: в погоне за яхтами не упустить главное // Аргументы недели. 2012. № 8 (300). С. 16.





Елена Александровна Полежаева, специалист-эксперт отдела организации и учета процесса инвестирования Отделения ПФР по Алтайскому краю



Современная пенсионная система предоставила российским гражданам возможность влиять на размер своей будущей пенсии путем выбора способа инвестирования накопительной части их трудовой пенсии. Цель инвестирования пенсионных накоплений заключается в том, чтобы сохранить поступившие средства и приумножить их на протяжении 30-50 лет путем грамотного управления инвестиционным процессом.

В статье дан сравнительный анализ доходности инвестирования средств пенсионных накоплений и вложений в различные финансовые инструменты.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СРЕДСТВАМИ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ ЧАСТНЫМИ УПРАВЛЯЮЩИМИ КОМПАНИЯМИ

Единственным способом увеличения трудовой пенсии, если не рассматривать возможность дополнительных страховых взносов в рамках программы государственного софинансирования пенсии, является прирост ее накопительной части за счет эффективного инвестирования соответствующей составляющей страховых взносов. В настоящее время застрахованное лицо может реализовать один из двух вариантов распоряжения своими пенсионными накоплениями. Рассмотрим эти варианты подробнее.

В соответствии с первым вариантом, на основании Федерального закона РФ № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» от 07.05.1998 г., застрахованные лица могут отказаться от формирования накопительной части трудовой пенсии через Пенсионный фонд РФ и выбрать негосударственный пенсионный фонд (НПФ), осуществляющий обязательное пенсионное страхование. По состоянию на 31.12.2011 г. сумма средств пенсионных накоплений, переданных Пенсионным фондом России в негосударственные пенсионные фонды, составила 340398 млн руб. Участниками российских негосударственных пенсионных фондов на указанную дату были 6,6 млн граждан, 1,4 млн из которых (около 20%) получали от фондов пенсию. Столь скромные показатели отчетливо свидетельствуют о «молодости» негосударственного пенсионного обеспечения в России.

Вторым вариантом управления пенсионными накоплениями застрахованных лиц является выбор частной управляющей компании (ЧУК) в качестве управляющего пенсионными накоплениями.

По результатам конкурса, проведенного Минфином России в 2003 г. в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 08.05.2003 г. № 266, ПФР были заключены 62 договора с 55 управляющими компаниями – победителями конкурса. Пятью управляющими компаниями было заявлено несколько инвестиционных портфелей. Также ПФР был заключен договор доверительного управления средствами пенсионных накоплений с государственной управляющей компанией (ГУК) – Внешэкономбанком (ВЭБ), назначенной Правительством РФ.

В 2008 г. ПФР были заключены 6 договоров с 5 управляющими компаниями, а с 2009 г. ГУК имеет 2 портфеля: государственных ценных бумаг и расширенный. На сегодняшний день у 8 управляющих компаний из списка 2003 г. не действует договор доверительного управления средствами пенсионных накоплений. Таким об-

разом, количество управляющих компаний, с которыми ПФР на данный момент заключены договоры доверительного управления, сократилось до 52. Проанализируем показатели **доходности крупнейших управляющих компаний.**

Данные об эффективности инвестирования средств пенсионных накоплений по управляющим компаниям различны. Как видим из рисунка 1, амплитуда колебаний процентов доходности частных управляющих компаний за 2005-2011 гг. весьма значительна. При этом доходность далеко не всех управляющих компаний покрывает инфляцию. Однако есть компании, доходность которых в отдельные годы превышала инфляцию более чем в 3 раза.

Наиболее удачными для инвестирования были 2005-2006 гг., когда застрахованные лица в некоторых управляющих компаниях получили прирост своих накоплений в размере от 10% до 25%. Доходность го-

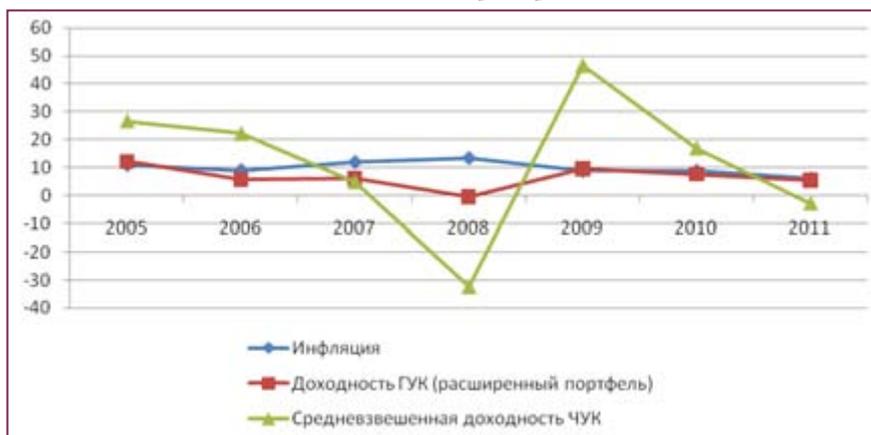


Рис. 1. Доходность частных управляющих компаний за 2005-2011 гг., %



сударственной управляющей компании в рассматриваемый период, напротив, практически не менялась и оказалась ниже уровня инфляции. В 2007 г., в преддверии финансового кризиса, инвестиционная доходность практически по всем частным компаниям существенно снизилась. Доходность же государственной управляющей компании такого резкого снижения не претерпела, и на фоне частных управляющих компаний она выглядела не худшим образом, хотя и не перекрыла уровень инфляции.

В 2008 г. доходность большинства управляющих компаний оказалась отрицательной. При этом размах минусовых показателей, анализируемых, ЧУК колебался от -53 до -0,5. После кризиса в 2009 г. большинство компаний отыграло потери 2008 г., показав очень высокую доходность: от 7,56 до 110,48%. В 2010 г. частным управляющим компаниям также удалось продемонстрировать доходность выше уровня инфляции и доходности ГУК. Итоги же управления пенсионными накоплениями за 2011 г. для частных компаний были неутешительными. Перенять инфляцию, уровень которой в 2011 г. был минимальным за последние лет десять, не смогла ни одна из анализируемых компаний. Результаты ГУК находятся почти на уровне годовой инфляции, не хватило буквально несколько десятых процента. Так, доходность ВЭБа по портфелю государственных ценных бумаг составила 5,9%, а по расширенному – 5,5%. Тем не менее эти результаты выглядят довольно неплохими по сравнению с ЧУК, доходность которых варьировалась от максимальных 4,63% до минимальных 0,8%.

Впрочем, речь идет исключительно об управляющих компаниях, сумевших заработать за год хотя бы минимальный процент, так как в списке присутствуют компании, которые и вовсе ушли в минус по итогам 2011 г. Причиной столь низких го-

довых показателей частных управляющих компаний является крайне негативная ситуация на рынках акций. Начиная с апреля 2011 г., акции российских компаний планомерно снижались. Так, по итогам первого полугодия индекс ММВБ еще оставался в положительной зоне – плюс 0,6%, но после августовского и сентябрьского падения его снижение с начала года составило 19,04%. При этом индекс акций, входящих в котировальный список А1, то есть бумага, разрешенных для инвестирования пенсионных накоплений, снизился за это время еще больше – до минус 30,53%. Если учитывать более рискованные портфели ЧУК, нет ничего удивительного в том, что на падающем рынке они показывают результаты хуже консервативного портфеля ВЭБа. При этом без акций в своем портфеле частные компании не могут обойтись – иначе они никогда не обыграют ВЭБ по доходности. Большинство ЧУК поддерживают определенную долю акций в своих портфелях. Действительно, в долгосрочной перспективе доходность такого портфеля будет высока, однако волатильность российских акций будет приводить к сильным отрицательным промежуточным результатам во время коррекций.

В силу того, что средства пенсионных накоплений могут инвестироваться только вышеизложенными способами, их вложение в более доходные и рискованные активы невозможно. Однако в целях изучения потерь и упущенной выгоды представляется целесообразным сравнить их с другими инструментами сбережений. К последним следует отнести вложения в недвижимость, банковский депозит и паевые инвестиционные фонды.

Как показывает опыт, инвестирование средств в недвижимость является одним из самых надежных и выгодных инструментов сбережений. Это долгосрочные инвестиции, которые приносят доход не только от прироста стоимости, но и от аренды.

Из рисунка 2 следует, что совокупное изменение стоимости жилья на вторичном рынке Алтайского края на конец анализируемого периода намного превышает темпы инфляции. Однако рынок жилья нестабилен и способен демонстрировать как существенный рост, так и значительное падение. Повышение и падение стоимости жилья зависит от роста спроса, а также темпов введения в эксплуатацию нового жилья. Рост в 2006-2007 гг. был обусловлен увеличившимся спросом, а падение в 2008 и 2009 гг. в значительной мере объяснялось кризисом на рынке ипотечного кредитования и приостановкой строительства. Тем не менее даже падение цен на жилье в 2008 г. не так значительно сократило разницу между совокупной доходностью вложений в жилье и совокупной инфляцией за 2006-2011 гг.

В рассматриваемый период изменение цен на вторичном рынке жилья в Алтайском крае составляло до 82%. Учитывая условие сохранности вложенных средств, указанный доход можно считать существенным. И несмотря на снижение стоимости жилья в 2009 г., совокупная доходность осталась высокой по сравнению с другими инструментами инвестирования. Помимо этого, доход может приносить сдача недвижимости в аренду. В целом же рост рынка жилья происходит с ростом фондового рынка, но доходность его выше. **По итогам 2006-2011 гг. совокупно вложения в недвижимость обеспечили доходность выше, чем пенсионное инвестирование частными управляющими компаниями (98% и 55% соответственно на конец 2011 г.).**

Таким образом, вложение в недвижимость является не только одним из самых надежных, но и достаточно доходным инструментом инвестирования накоплений. К сожалению, данный инструмент не используется сегодня в инвестировании пенсионных накоплений, хотя такая возможность законодательно предусмотрена. Получение данного типа дохода в современных условиях не представляется возможным в силу неразвитости рынка ипотечных бумаг.

В качестве другого альтернативного варианта инвестирования средств пенсионных накоплений можно рассмотреть банковский депозит как наиболее надежный источник вложения средств с целью их сбережения (рис. 3). Так как речь идет об инвестировании средств пенсионных накоплений, то для анализа подойдут показатели доходности по пенсионным депозитам Сбербанка России.

Как показывает рисунок 3, за рассматриваемый период максимальные ставки по пенсионным депозитам Сбербанка были незначительно ниже уровня инфляции, а

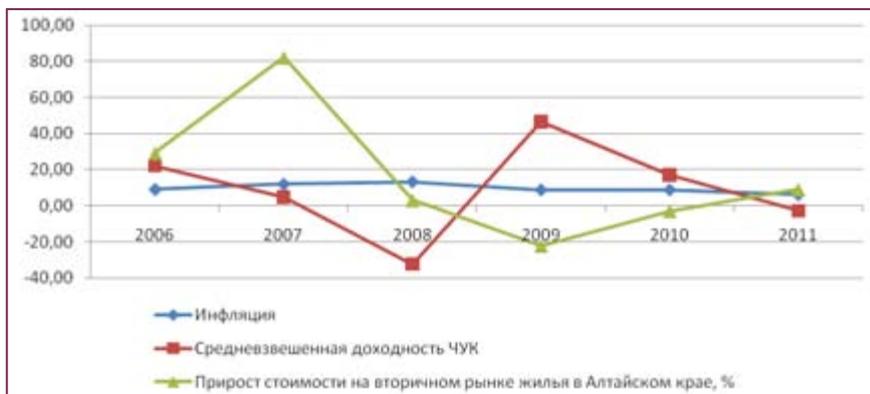


Рис. 2. Динамика доходности ЧУК и прироста стоимости жилья за период 2006-2011 гг., %



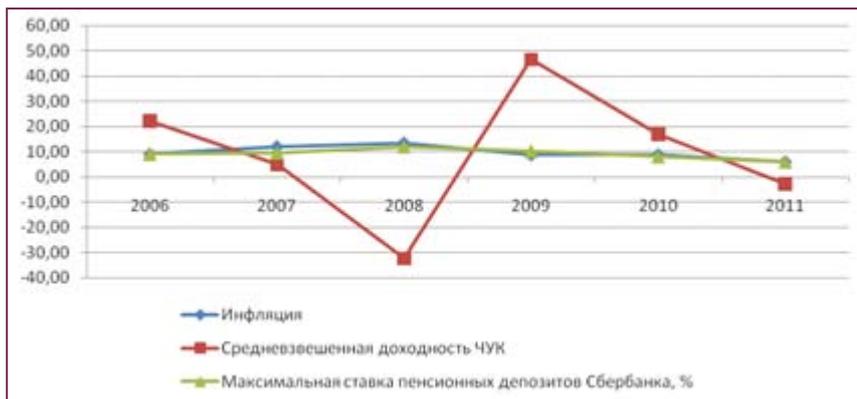


Рис. 3. Динамика доходности ЧУК и пенсионных депозитов Сбербанка за период 2006-2011 гг., %

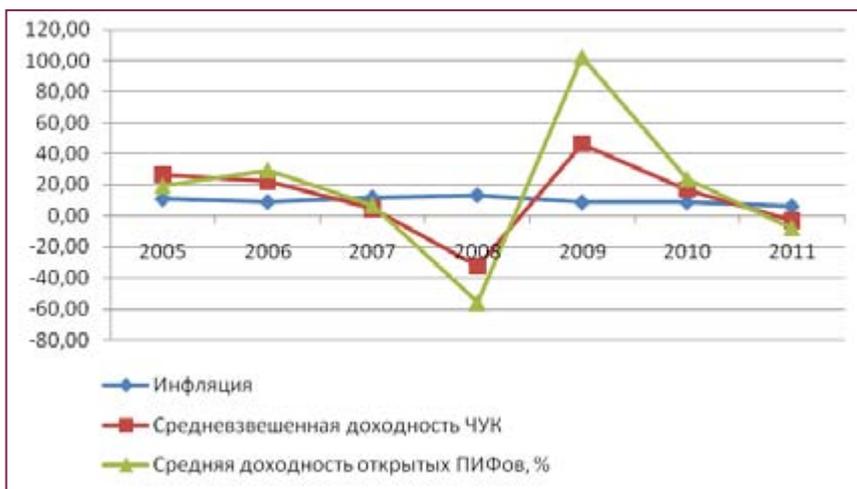


Рис. 4. Динамика доходности ЧУК и открытых паевых инвестиционных фондов в 2005-2011 гг.

следовательно, не обеспечивали сбережение средств и не приносили реального дохода. Только в 2009 г. максимальная ставка по пенсионному депозиту превысила уровень инфляции. Таким образом, хранение средств на банковских депозитах в целом не обеспечивает их сбережения от воздействия инфляции.

По сравнению с управляющим компаниями ставки по банковским депозитам оставались стабильными и, как следствие, менее рискованными, но их доходность была существенно меньше доходности управляющих компаний. Из-за влияния кризиса в 2007-2008 гг. ЧУК показали доходность меньше, чем доходность банковских депозитов. Так как управляющие компании обязаны включать банковские депозиты в состав инструментов инвестирования, можно сделать вывод о том, что депозиты наравне с государственными ценными бумагами в большей степени обеспечивали сохранность средств в кризис.

Таким образом, **вложение средств на депозиты обладает очень низким уровнем риска, при этом по сравнению с инвестированием накоплений через ЧУК также обеспечивает их сохранность, но в долгосрочной перспективе практически не приносит ощутимого дохода.**

Помимо инвестирования пенсионных накоплений, управляющие компании также работают на рынке паевых инвестиционных фондов. Паевые инвестиционные фонды (далее – ПИФы) не подвергаются такой жесткой регламентации доли инструментов инвестирования, поэтому эти портфели могут значительно варьироваться по степени риска и доходности.

В последние годы в России наблюдается бурное развитие фондового рынка, и ПИФы занимают на нем значительное место, позволяя населению производить портфельное инвестирование в сумме располагаемых средств. С точки зрения пенсионного накопления, ПИФы представляют собой те же портфели инвестиро-

вания, только их структура формируется в зависимости от целей инвестирования, а не в силу законодательства.

Рост фондового рынка повлиял на рост доходности ПИФов (рис. 4).

Как видим из рисунка 4, в среднем во время роста рынка (в период 2005-2006 гг.) открытые ПИФы показывали достаточно высокую доходность (до 30%), а при его падении ввиду своей рискованности ПИФы не смогли сохранить доходность и принесли убытки (в среднем –55%). При этом изменения, происходившие на рынке ЧУК, были идентичны изменениям на рынке ПИФов, но рост и падение первых не было настолько большим, как у ПИФов.

В 2009 г. доходы при размещении средств в ПИФы во многом превосходили доходы управляющих компаний, а также доходы ГУК. В целом по итогам анализируемых шести лет, даже с учетом резкого падения в 2008 г., ПИФы принесли доход в размере 99%, в то время как инфляция составила 58%.

Таким образом, **инвестирование средств пенсионных накоплений через открытые паевые инвестиционные фонды по сравнению с другими элементами способно обеспечить значительный уровень доходности, но при этом риски от инвестирования более серьезные по сравнению с такими инструментами, как депозиты и вложения в недвижимость.**

Подводя итоги проведенного сравнительного анализа доходности инвестирования средств пенсионных накоплений и вложений в различные финансовые инструменты, можно сделать вывод о том, что за 2006-2011 гг. наиболее выгодными оказались вложения в открытые паевые инвестиционные фонды и недвижимость. Несмотря на кризис 2008 г., который отразился как на рынке недвижимости, так и на доходности паевых инвестиционных фондов, совокупная доходность вложений в эти финансовые инструменты за 2006-2011 гг. превысила средневзвешенную совокупную доходность ЧУК более чем в 1,7 раза (98% и 55% соответственно). Вместе с тем анализ современного размещения пенсионных накоплений показывает, что в настоящее время их привлечение для целей развития производства и инфраструктуры сдерживается целым рядом факторов, и прежде всего – необходимостью соблюдения баланса между надежностью и доходностью инвестиций, что предопределено самой спецификой источника, в качестве которого выступают средства будущих пенсионеров. Тем актуальнее в современных условиях выглядит задача дальнейшего реформирования пенсионной системы включая и механизм управления средствами пенсионных накоплений.





Екатерина Федоровна Казимова, экономист по работе с физическими лицами ОАО «Уральский банк реконструкции и развития»

Татьяна Евгеньевна Кузнецова, заведующий кафедрой экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

Статья посвящена анализу проблем финансово-экономического состояния муниципальных образований Алтайского края, в частности, Благовещенского, Немецкого и Баевского районов. В работе предложены пути повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований Алтайского края.

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Алтайский край служит домом для 2,5 млн чел., проживающих в 60 муниципальных образованиях. Эти муниципальные образования выступают основным институтом гражданского общества, позволяющим населению на самом близком для них уровне участвовать в управлении государством. К сожалению, сегодня немногие из этих муниципальных образований могут самостоятельно развиваться, и причина этого кроется в их недостаточной финансовой самостоятельности. Решение данной проблемы предполагает поиск качественно новых путей развития МО.

Для начала проведем сравнительный анализ финансово-экономического состояния муниципальных образований Алтайского края, приведя для примера Благовещенский, Немецкий национальный и Баевский районы, и выявим факторы, позволяющие повысить финансовую самостоятельность муниципалитетов за счет собственных внутренних ресурсов.

На основании корреляционного анализа нами были выбраны социально-экономические показатели, оказывающие наибольшее влияние на собственные доходы местного бюджета. Такими показателями стали объем выпуска сельскохозяйственной продукции; объем производства продукции, работ, услуг, произведенных собственными силами; фонд оплаты труда всех работников; инвестиции в основной капитал; отраслевая структура занятости населения. Анализ указанных показателей за период с 2009 по 2011 гг. позволил сделать следующие выводы.

По объему выпуска сельскохозяйственной продукции во всех трех районах наблюдается рост. При этом явным лидером по данному показателю является Немецкий национальный район (ННР): по сравнению с 2009 г. в 2011 г. рост составил 48%. Второе место занимает Благовещенский район – 16%. И, наконец, самые скромные результаты у Баевского района (1%). В итоге, если в 2009

г. разрыв между Немецким и Баевским районами по объему выпуска сельскохозяйственной продукции составлял 1,9 раза, то в 2011 г. он увеличился до 2,8 раза (рис. 1).

По объему выпуска товаров, работ и услуг, произведенных собственными силами, лидирует Благовещенский район. Объем выпущенной продукции и услуг в этом районе составил в 2011 г. почти 4,5 млрд руб., что превосходит аналогичный показатель в ННР в 6,4 раза, а в Баевском – в 52 раза. (рис. 2).

Столь значительное опережение объясняется ориентацией благовещенских предприятий на местное сырье, а также наличием в этом районе крупных перерабатывающих производств.

Следующим из анализируемых показателей является среднемесячная заработная плата. По показателю оплаты труда также лидирует Благовещенский район: 13,3 тыс. руб. в 2011 г. против 10,1 в Баевском и 9,7 тыс. руб. в ННР (рис. 3).





Что касается инвестиций в основной капитал, то стабильность в их осуществлении свойственна только Благовещенскому району.

Не менее важной для анализа финансово-экономического состояния территорий является отраслевая структура занятости населения. Так, для Благовещенского района характерно относительно равномерное распределение занятого населения по отраслям экономики. Наибольшая доля занятого населения приходится на сельское хозяйство (23%), далее идут бюджетная сфера и промышленность (21 и 18% соответственно) (рис. 4).

В немецком национальном районе занятое население распределено менее равномерно: наибольшая доля занятого населения приходится на сельскохозяйственную отрасль (28%), далее идет бюджетная сфера 13% (рис. 5).

Наибольшая неравномерность в распределении занятого населения по отраслям экономики отмечается в Баевском районе. Как показывает рисунок 6, 39% населения этого района занято в бюджетной сфере, 25% – в сельском хозяйстве, и лишь 4% – в промышленности.

Прямым следствием довольно скромных результатов социально-экономического развития, которые демонстрируют вышеуказанные муниципальные образования Алтайского края, является высокая степень дотационности их бюджетов (рис. 7).

В наименьшей степени зависит от вышестоящих бюджетов Благовещенский район, что объясняется наличием в данном районе развитой производственной сферы, специализации на переработке собственного сырья, более высоких инвестиций.

В целях увеличения доли собственных доходов предлагается принять поправки в ряд нормативных актов, в соответствии которыми нормативы отчислений в местные бюджеты с 1 января 2013 г. должны увеличиться:

- по налогу на доходы физических лиц – с 40% до 70%;

Таблица 1

Предполагаемые изменения объемов местных бюджетов в 2013, тыс. руб.

Наименование	Благовещенский район	Немецкий район	Баевский район
Дополнительные доходы, остающиеся в распоряжении муниципальных образований в связи с внесением изменений в нормативы отчислений, всего	+68 522	+22 778	+10 418
в том числе за счет увеличения нормативов отчислений			
- от налога на доходы физических лиц	+65 019	+20978	+9076
- от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения	+1179	+191	+551
- от единого сельскохозяйственного налога	+1717	+1155	+571
- от акцизов на алкогольную продукцию	+607	+454	+220

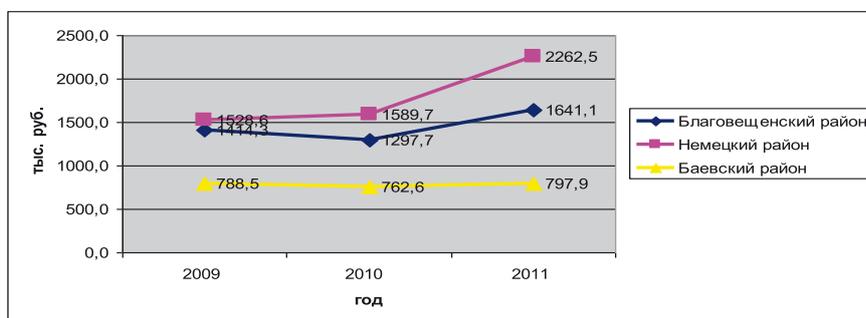


Рис. 1. Динамика выпуска сельскохозяйственной продукции, тыс. руб.

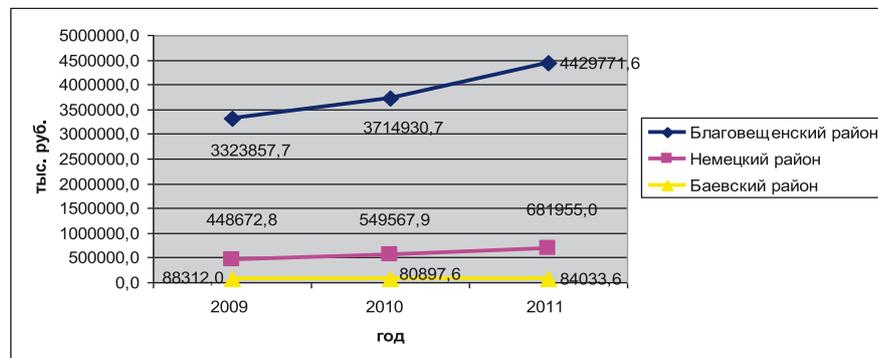


Рис. 2. Динамика выпуска товаров, работ и услуг, произведенных собственными силами, тыс. руб.

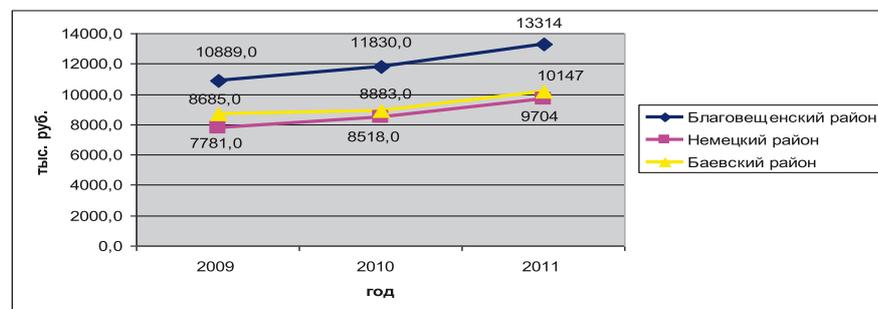


Рис. 3. Динамика среднемесячной заработной платы, тыс. руб.



- по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – с 90% до 100%;
 - по налогу на добычу полезных ископаемых – с 60% до 70%;
 - по единому сельскохозяйственному налогу – с 35% до 50%;
 - по акцизам на алкогольную продукцию – до 50%.

В результате осуществления предложенных мер произойдет перераспределение доходов между краевым и местными бюджетами в пользу бюджетов муниципальных образований. Как показывают расчеты, собственные доходы МО увеличатся: в Благовещенском, Немецком национальном и Баевском районах более чем на 68,5; 22,7 и 10,4 млн руб. соответственно (табл.1).

Подводя итоги сказанного, следует отметить, что **изменить структуру доходной части местных бюджетов в пользу собственных доходов можно в первую очередь за счет дальнейшего развития производственной сферы, специализации на переработке собственного сырья, роста инвестиций. Вместе с тем необходимо задействовать также налоговые механизмы перераспределения доходов бюджетов.** Однако парадокс заключается в том, что как только начинают расти поступления в местный бюджет за счет собственных внутренних ресурсов, тут же происходит сокращение финансовых поступлений из краевого и федерального бюджетов. Данное обстоятельство по сути лишает районы стимулов к дальнейшему развитию.

Таким образом, наряду с реализацией предложенных нами мер **решение проблемы повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований предполагает также закрепление за местными бюджетами реальных размеров доходов.**

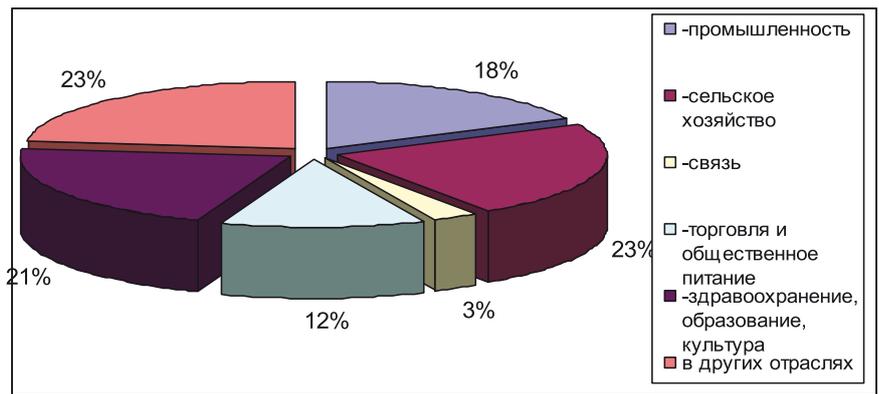


Рис. 4. Структура занятого населения Благовещенского района, %.

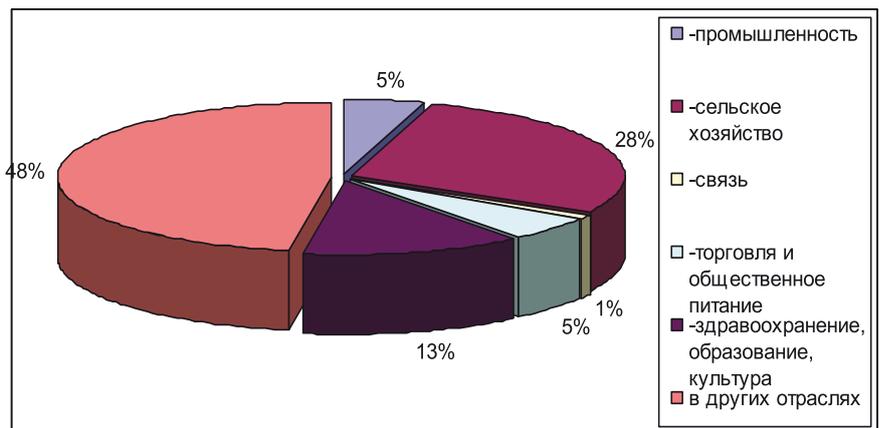


Рис. 5. Структура занятого населения Немецкого Национального района, %

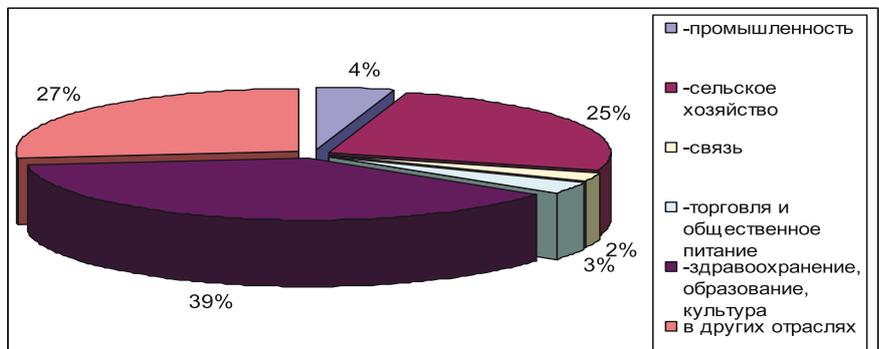


Рис. 6. Структура занятого населения Баевского района, %

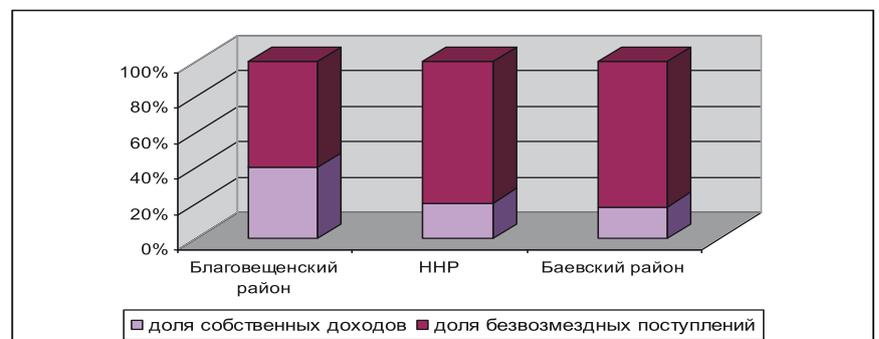


Рис. 7. Доля собственных доходов в местных бюджетах, %





Светлана Викторовна Лепешкина, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

В статье рассматриваются основные формы поддержки предприятий агропромышленного комплекса, исследуются механизмы их реализации и оценки их эффективности. В работе предлагается новый подход к оценке эффективности на основе интеграции экономической и социальной составляющей исходя из использования стратификационной теории, результатом которой должен стать комплексный индекс эффективности, сформированный на основе взаимосвязанных и адаптированных к восприятию показателей.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СТРАТИФИКАЦИОННОЙ ТЕОРИИ В РЕГУЛИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ

Развитие **агропромышленного комплекса** тесно связано с **инновационными процессами**, которые могут проявляться в различных его сферах. Это и использование инновационных технологий в растениеводстве, животноводстве, перерабатывающей промышленности, внедрение удобрений и средств защиты растений и животных, новых форм организации и управления различными сферами экономики, новых подходов к социальным услугам, позволяющих повысить эффективность сельскохозяйственного производства. Данной теме посвящено достаточно большое количество публикаций и исследований, но тем не менее особую роль в функционировании сельского хозяйства, внедрении инноваций играет система финансирования и система государственной поддержки. В этом ключе в статье 7 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» № 264-ФЗ¹ отмечено, что одними из основных направлений **государственной поддержки** в сфере развития сельского хозяйства являются:

- обеспечение доступности кредитных ресурсов для сельскохозяйственных товаропроизводителей, производящих сельскохозяйственную продукцию, осуществляющих ее переработку и оказывающих соответствующие услуги, граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, крестьянских (фермерских) хозяйств, а также сельскохозяйственных потребительских кооперативов;
- обеспечение обновления основных средств сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- обеспечение устойчивого развития сельских территорий, в том числе строительство и содержание в надлежащем порядке связывающих населенные пункты автомобильных дорог.

Среди основных видов государственной поддержки развития АПК Алтайского края отмечены:

- развитие сельских территорий;
- создание общих условий функционирования сельского хозяйства;
- развитие приоритетных подотраслей;
- достижение финансовой устойчивости хозяйств;
- регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Основной **формой государственной поддержки** выступает субсидирование части затрат, которое осуществляется на двух уровнях. В Алтайском крае на федеральном уровне реализуется 29 программ, а на региональном уровне – 8 программ. В настоящее время отмечается тенденция изменения роли государственной поддержки: если еще в 2007 г. государственная поддержка могла быть использована не только на компенсацию затрат по обслуживанию заемных средств, но и на развитие производства, то в 2011 г. это только компенсационный характер.

Спецификой АПК является **социальная направленность** деятельности, так как основное производство направлено на обеспечение продовольственной безопасности.

В развитии инновационной деятельности особую роль играет формирующийся в последнее время **механизм государственно-частного партнерства**, под которым в общеэкономическом смысле понимается предоставление государственной поддержки в различных формах при реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное, региональное или социальное значение. Тем не менее в рамках развития

социально-ориентированной экономики возникает необходимость уточнения понятий, относящихся к инвестиционной деятельности, направленной на достижение конкретной цели, имеющей социальное значение. Каждое территориальное образование стремится привлечь как можно больше инвестиций для роста своей экономики, предлагая субсидиарную ответственность, дотационный и льготный подходы.

Таким образом, меры государственной поддержки хозяйствующих субъектов АПК можно сгруппировать следующим образом:

- **Субсидиарная ответственность** – платежи, поддерживающие доходы сельскохозяйственных товаропроизводителей (субсидии на выполнение мероприятий по повышению плодородия почв, поддержку программ и мероприятий по развитию животноводства и растениеводства и др.);
- **Дотационный подход** – меры воздействия на рынок продовольствия посредством ежегодно устанавливаемого государственного заказа (государственный заказ сельскохозяйственным товаропроизводителям и перерабатывающим предприятиям на поставку молочной продукции в социальную сферу и др.);
- **Льготный подход** – различного рода льготы, устанавливаемые на федеральном и территориальном уровнях (например, льготные тарифы на тепловую и электрическую энергию, льготные кредиты и др.).

При этом ни один из подходов прямо не учитывает размер доходов, получаемый экономическим субъектом в результате реализации механизма государственно-частного партнерства. Особо остро данная проблема проявляется в аграрном секторе. Как было отмечено в докладе



Главного управления сельского хозяйства Алтайского края о ходе и результатах реализации в 2011 г. целевых программ в сфере развития сельского хозяйства Алтайского края², на фоне роста объемов инвестиций ухудшается финансовая устойчивость предприятий АПК, что проявляется в увеличении доли заемных источников финансирования, в росте коэффициента финансовой зависимости, а также в снижении рентабельности инвестиций. Таким образом, необходимо обратить внимание на снижение эффективности реализации механизма государственно-частного партнерства.

В мировой практике эквивалентом механизма реализации государственно-частного партнерства является социально-частное партнерство (public-private partnership), что в большей степени отражает содержательную направленность.

В этом ключе видится целесообразным введение термина «**Инвестиционное социально-частное партнерство**», под которым следует понимать взаимодействие органов государственной власти, оказывающих финансовую, информационную и иную поддержку в области реализации инвестиционных проектов, имеющих социальную направленность и реализуемых с учетом привлечения частного капитала. Такой подход позволит выделить те инвестиционные проекты, которые непосредственно своей целью будут иметь повышение социальных показателей, которые, как было отмечено выше, характерны для аграрного сектора. Кроме того, используя данную терминологию, можно более четко корректировать взаимодействие органов государственного управления с частным бизнесом, выделяя социальную направленность конкретного инвестиционного проекта.

В случае аграрного сектора социальная направленность может иметь **двоякую природу**:

- с одной стороны – обеспечение продовольствием отдельных территорий;
- с другой стороны – рост качества и уровня жизни участников инвестиционного проекта и его реализаторов.

При этом необходимо отметить, что основу товаропроизводителей в Алтайском крае составляют крестьянские (фермерские) хозяйства, индивидуальные предприниматели, хозяйства населения (суммарная доля – 53,4%), что искажает характеристику эффективности государственной поддержки, так как не учитывает доходную составляющую данной категории. Исходя из предложенного определения, учитывая недостаток оценки эффективности, в качестве базовой

модели для оценки результатов нужно применять **стратификационную теорию**. Основоположники данной теории – М. Вебер и П. Сорокин³.

Особое внимание необходимо уделить интеграции теории флуктуации Питирима Сорокина, которая заключается в том, что рост доходов сменяется получением убытков, а неравенство заключается в том, что существует неодинаковый доступ больших социальных групп людей к экономическим ресурсам, социальным благам. В современной зарубежной науке исследователи рассматривают получение доходов с трех позиций: всем населением; экономически активным населением; классом. Какой из этих подходов более точно отражает экономическую стратификацию – не выявлено. С позиции реализации механизма ГЧП можно предположить, что наиболее точно изменение доходов может быть отражено в таких группах, как экономически активное население или класс. В основном эффект реализации определяется объемом выделенных ресурсов на душу населения, а также некоторыми базовыми показателями – такими, как количество введенных в действие рабочих мест, рост доходов на душу населения, рост сбережений на душу населения, средняя продолжительность жизни мужчин и женщин.

По нашему мнению, использование данных показателей ограничено, так как реализация некоторых схем поддержки инвестиционной деятельности может иметь краткосрочный характер, т.е. вызывать временное повышение того или иного показателя. Кроме того, использование данных показателей ограничено для восприятия, с одной стороны, и малоинформативно – с другой.

Таким образом, использование данных показателей позволяет судить только о текущем изменении социально-экономического развития и ограничено позволяет судить о будущих изменениях объектах. Для целей совершенствования механизма оценки и дальнейшего планирования возможно применение стратификационной теории, описанной выше и позволяющей судить об изменении социального статуса лиц, проживающих на территории в долгосрочной перспективе. Еще одним доводом, позволяющим использовать стратификационную теорию в оценке эффективности инвестиционного социально-частного партнерства, является низкий уровень информированности о реализации инвестиционной деятельности, имеющей социальную направленность, и ее эффективности в разрезе субъектов бюджетного планирования – муниципальных образований, которые и составляют первооснову планирования.

Использование таких показателей должно дополнять классические методы оценки.

Итоговой оценкой эффективности реализации механизма инвестиционного социально-частного партнерства должен стать **комплексный индекс эффективности**, сформированный на основе взаимозавязанных и адаптированных к восприятию показателей, описанных выше. Получение более полной и адекватной информации позволит более эффективно распределять финансовые ресурсы государства, выделяемые на реализацию инвестиционной деятельности, задействовать косвенные рычаги влияния на экономику (например, учет количества заключаемых договоров с предприятиями малого и среднего бизнеса для реализации крупных инвестиционных проектов). Кроме того, структурирование отношений и институтов финансирования ГЧП должна основываться на следующем постулате: **форма осуществления поддержки инвестиционной деятельности должна следовать за функцией**.

Таким образом, новым витком в развитии отношений государства и частного бизнеса в аграрном секторе должно стать использование теории дохода в рамках стратификационной теории, разграничивающей возможность получения поддержки государства в зависимости от прямого и косвенного дохода, получаемого территорией и субъектом инвестиционной деятельности, а также влиянием результата инвестиционной деятельности на социальную составляющую. Такое влияние и должно оцениваться возможностью перехода из одной группы, по уровню дохода, в другую – более высокую. В данном случае государство выступает в роли управляющей системы, что проявляется в увеличении потенциального дохода, получаемого не только инвестором на данной территории, но и всеми участниками, вовлеченными в реализацию проекта.

¹ «О развитии сельского хозяйства»: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru>

² Доклад Главного управления сельского хозяйства Алтайского края о ходе и результатах реализации в 2011 году целевых программ в сфере развития сельского хозяйства Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: <http://www.agro.altai.ru>

³ Сорокин П. Человек, цивилизация, общество. М.: Политиздат, 1992. 543 с.





Наталья Ивановна Глотова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

В ходе административной реформы в Российской Федерации был принят Федеральный закон от 28.07.2012 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу одного окна». Принятие закона станет важным этапом в построении в России сервисного государства, ориентированного на граждан Российской Федерации. Анализу проводимой работы посвящена предлагаемая статья.

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

В соответствии со стратегией развития России до 2020 года все государственные и муниципальные услуги должны быть доступны для получения в электронном виде. Должна быть создана и эффективно функционировать система межведомственного взаимодействия. Реализация данной стратегии и переход к интенсивному развитию экономики на инновационной основе являются важнейшим приоритетом Алтайского края.

Федеральным законом от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» определены основные принципы и процедуры предоставления государственных услуг, условия и порядок их оплаты, права заявителей и обязанности органов власти, функции, права и обязанности многофункционального центра (далее – МФЦ)¹.

Краевое автономное учреждение (далее – КАУ) «МФЦ Алтайского края» создано в соответствии с Постановлением Администрации Алтайского края от 21 декабря 2010 г. № 566 «О создании краевого автономного учреждения «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Алтайского края». Основная задача центра – комплексное и оперативное решение вопросов граждан в удобном для них месте и режиме с помощью квалифицированного персонала, исключающее обращение в разные ведомства и организации для получения одной (государственной или муниципальной) услуги. Работа КАУ «МФЦ Алтайского края» упрощает оформление докумен-

тов. Благодаря осуществлению данного проекта большинство необходимых справок стало возможным получать сразу и на месте.

КАУ «МФЦ Алтайского края» начало свою деятельность 19 августа 2011 г. За время работы в МФЦ поступило более 60 000 обращений. На сегодня можно выделить три главных направления, над которыми активно работает МФЦ.

Первое направление – увеличение количества предоставляемых услуг. На момент открытия центра предоставлялось 74 услуги, в настоящее время – более 120, до конца года планируется увеличение услуг до 150. Работа по увеличению количества предоставляемых услуг ведется постоянно. В ближайшей перспективе будет расширен перечень социальных услуг, в том числе организовано предоставление услуг Пенсионного фонда в части информирования о порядке назначения пенсий, размере пенсий, предоставлении справочной информации. Также для предпринимателей будет организовано предоставление услуг по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции, оборота цветных и черных металлов, субсидирования части банковской процентной ставки по инвестиционным кредитам для сельхозпроизводителей.

Второе направление – создание сети многофункциональных центров в Алтайском крае. На сегодняшний день функционирует центральный офис в Барнауле, открыты филиалы в Благовещенке и в г. Бийске. Также ведется работа по созданию филиалов в городах и крупных районах края в соответствии с Краевой программой «Снижение административных

барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг» на 2011-2013 годы.

Третье важное направление деятельности – организация работы по выпуску, выдаче и обслуживанию универсальных электронных карт. КАУ «МФЦ Алтайского края» в соответствии с распоряжением Администрации Алтайского края от 3 марта 2011 г. № 78-р является уполномоченной организацией Алтайского края, осуществляющей указанные функции².

Многофункциональный центр Алтайского края вошел в тройку лидеров по результатам мониторинга Минэкономразвития РФ. Такие показатели были озвучены в рамках ежегодной Международной конференции «Развитие государственного управления в России».

В целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» 28 июля 2012 г. Президентом РФ В.В. Путиным подписан Федеральный закон № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». Закон был разработан Минэкономразвития России согласно поручениям Президиума Совета при Президенте по проведению административной реформы от 31 мая 2011 г. и направлен:

- на расширение практики предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»;

- на усиление административной ответственности должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов государственных вне-



бюджетных фондов, работников многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), иных организаций, осуществляющих в соответствии с законодательством Российской Федерации функции многофункционального центра, работников государственных учреждений, осуществляющих деятельность по предоставлению государственных услуг в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета недвижимого имущества, за нарушения, допущенные при предоставлении государственных услуг;

-на устранение законодательных препятствий в отраслевых актах, связанных с освобождением заявителя от представления документов, находящихся в распоряжении органов власти, с заменой этих документов межведомственным обменом информации согласно вступившим с 1 июля 2012 г. соответствующим положениям Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в отношении документов органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления³.

Правовые основы организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» и работы многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг заложены в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», основном нормативном правовом акте, в котором закреплены общие принципы и требования к предоставлению государственных и муниципальных услуг на территории Российской Федерации, в том числе обязательства государственных и муниципальных органов власти перед гражданами, ответственность должностных лиц за нарушения порядка оказания услуг, требования к организации межведомственного взаимодействия, а также к предоставлению услуг в электронном виде. При этом в отдельных федеральных законах, регламентирующих порядок предоставления государственных и муниципальных услуг, содержались ограничения для предоставления данных услуг в МФЦ, из-за чего для таких услуг в МФЦ до сих пор действовал принцип «одной двери», а не «одного окна». К таким ограничениям относились нормы федеральных законов, из-за которых заявитель был обязан предоставлять до-

кументы, необходимые для получения услуги, и получать результат услуги только в соответствующем государственном или муниципальном органе, а также лично взаимодействовать с уполномоченными представителями государственных или муниципальных органов для совершения отдельных действий и процедур. Таким образом, даже сдав документы в МФЦ, за результатом услуги гражданин все равно должен был обращаться в орган власти. По этой причине МФЦ были вынуждены размещать на своей территории сотрудников этих органов власти.

Благодаря внесению изменений в 22 федеральных закона подписанный Президентом закон снял такие ограничения в следующих сферах: занятости населения, защиты прав потребителей, недропользования, миграции, недвижимого имущества, регистрации актов гражданского состояния, пенсионного и социального обеспечения, регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, землепользования, водопользования и лесопользования, культурного наследия, жилищно-коммунального хозяйства, строительства, реализации контрольно-надзорных мероприятий, интеллектуальной собственности.

Закон предусматривает внесение изменений в Федеральный закон № 210-ФЗ, устанавливая возможность привлечения к деятельности МФЦ иных организаций, что повысит территориальную доступность услуг по принципу «одного окна» для граждан. Кроме того, закон устанавливает перечень действий, за которые МФЦ и его работники, а также иные организации и их сотрудники, привлекаемые МФЦ, несут ответственность.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» закон также предусматривает внесение изменений в Кодекс об административных правонарушениях РФ в части усиления административной ответственности должностных лиц органов власти и работников отдельных государственных учреждений, предоставляющих государственные услуги, работников МФЦ и иных организаций, осуществляющих функции МФЦ, за повторное нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг в виде дисквалификации сроком до одного года.

Изменения в части межведомственного взаимодействия, которые суммарно внесены в 23 федеральных закона, каса-

ются прежде всего устранения прямых и косвенных препятствий для функционирования межведомственного взаимодействия с участием органов власти регионов и муниципалитетов. Тем самым продолжается реформирование, проводимое в рамках Федеральных законов № 227-ФЗ от 27 июля 2010 г., № 169-ФЗ от 1 июля 2011 г., № 383-ФЗ от 3 декабря 2011 г., в результате которого с 1 июля 2012 г. межведомственное взаимодействие, организованное на всех уровнях власти (федеральном, региональном и муниципальном), освобождает граждан от обязанности собирать и приносить для получения государственных и муниципальных услуг значительный объем документов и сведений, имеющихся в распоряжении разных органов власти. Так, переход с 1 октября 2011 г. на межведомственное взаимодействие всех федеральных органов исполнительной власти показал, что пакет документов, который ранее предоставлял заявитель, в среднем сократился на 10%, а в ряде случаев – на треть; 773 документа, ранее представлявшиеся заявителем, теперь запрашиваются федеральными органами исполнительной власти друг у друга по каналам межведомственного взаимодействия, а 238 документов были признаны избыточными.

Принятие указанных поправок не только позволит существенно снизить количество нарушений при предоставлении государственных услуг гражданам и организациям, повысить ответственность должностных лиц за качество оказания государственных услуг населению, но и сделает одну из самых удобных для населения практик предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» более доступной, освободит граждан от необходимости собирать значительное количество избыточных справок и документов.

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/>.

² Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: <http://mfc22.ru/>.

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»: Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ // Российская газета. 2012. 30 июля.





Светлана Петровна Балашиова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат экономических наук

Решение проблем эффективной организации муниципального управления и внедрения современных методов и научной технологии принятия решений возможно через использование консультационной системы – консалтинга.

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНСАЛТИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Современный этап развития процессов регионализации национальной экономики и ее рыночной трансформации требует от территориальных административно-хозяйственных систем пересмотра концептуального подхода к стратегическому, тактическому и оперативному планированию, адаптации своей организационно-функциональной структуры к новым вызовам внешней среды, совершенствования методического и инструментального обеспечения процесса разработки управленческих решений. Органы управления муниципальным образованием не всегда располагают информацией по очень широкому спектру проблем. В первую очередь это касается вопросов нормативно-правового характера, финансово-экономических проблем, вопросов организации управления муниципальными образованиями, а также социально-экономической политики. В связи с этим для решения задач управления все более актуальным становится использование особого вида услуг – муниципального консалтинга.

Использование консалтинга как инструмента повышения эффективности муниципального управления вызывает необходимость научного поиска и обоснования способов повышения эффективности данного вида услуг, разработки методик и инструментов его реализации, адаптации организационных форм к специфическим условиям и характеристикам конкретной территории.

Практика муниципального консалтинга выявила факторы, снижающие его

эффективность: разный уровень информированности главы муниципального образования и консультантов; разные и противоречивые представления главы муниципального образования и консультанта о сущности, принципах и методах функционирования управленческого механизма в муниципальном образовании; недоверие, осторожность главы муниципального образования и недостаточный общий уровень управленческой и экономической подготовки специалистов, не позволяющий понять предложения консультантов.

Перечисленные негативные моменты преодолеваются с помощью различных форм консалтинга, ориентированных на ту или иную ситуацию, сложившуюся в муниципальном образовании. К наиболее важным проблемам муниципального управления, решение которых связано с необходимостью привлечения ученых и высококвалифицированных экспертов-практиков, можно отнести:

- определение и обоснование миссии и целей, выбор стратегии и обоснование направления развития муниципального образования;
- прогнозирование внешних угроз развития муниципального образования, таких, как тенденции социально-экономической ситуации в стране, политическое и экономическое положение в регионе, изменение правовой ситуации и т.п., диагностика неэффективной деятельности администрации и поиск оптимальных способов их устранения;
- структурная и функциональная перестройка администрации, ее адапта-

ция к изменяющимся условиям деятельности;

- создание положительного социально-психологического климата в администрации;

- подготовка кадров и совершенствование систем материального и морального стимулирования;

- внедрение стратегического планирования и управления, обучение (и внедрение) современным достижениям в области управления;

- внедрение в практику управления современных информационных технологий.

Консалтинг является связующим звеном между теорией и практикой муниципального управления. С его помощью в муниципальное управление внедряются наиболее прогрессивные методы, современные знания, новая техника и технология принятия решений, что способствует постоянному его совершенствованию и рационализации.

На сегодня развитие муниципального консалтинга – единственный и реальный путь повышения эффективности муниципального управления, внедрения научных методов принятия решений и современного научного инструментария. Он еще только складывается, и сейчас чрезвычайно важно выработать приемлемые для нашей действительности формы консультативной деятельности как организационные, так и функциональные.

Особенностью использования консалтинга в современных условиях является необходимость учета в процессах



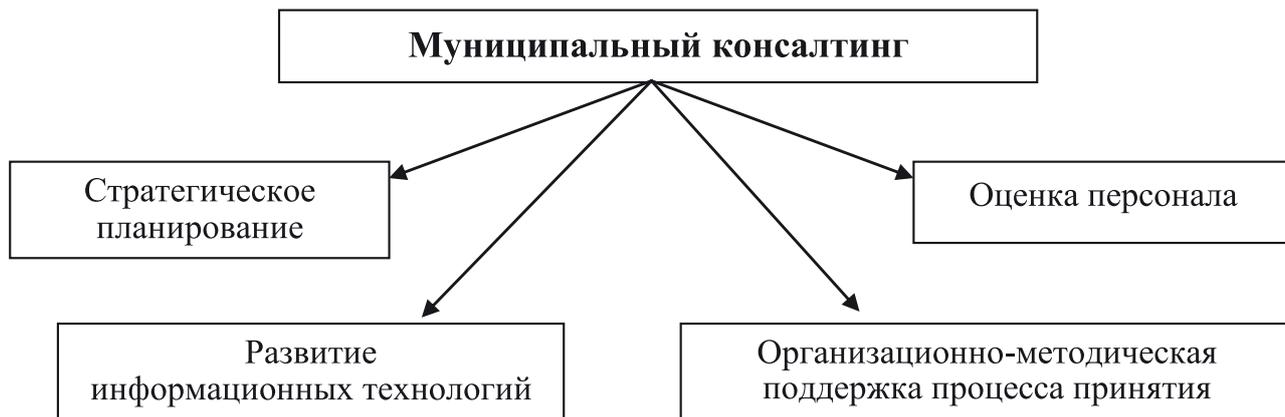


Рис. 1. Виды муниципального консалтинга



Рис. 2. Структурно-функциональная схема управления муниципальным консалтингом

выработки рекомендаций территориальных различий в уровнях развития производства, характеристиках природно-ресурсной базы, трудового потенциала и др. В связи с этим под муниципальным консалтингом предлагается понимать:

- в организационном аспекте – совокупность всех действующих консалтинговых компаний включая и региональные консалтинговые центры (группы);
- в функциональном смысле – специфический вид услуг, связанный с реше-

нием проблем управления социально-экономическими системами. В отличие от традиционного понимания консалтинга, функциональная сфера деятельности территориального консалтинга охватывает как рыночный, так и неры-





ночные секторы экономики конкретной территории (регион, муниципальное образование) включая и сферу управления.

Муниципальный консалтинг – это вид услуг, связанный с решением проблем и/или задач, стоящих перед органами муниципального управления в области стратегического планирования, управления хозяйственной, инвестиционной и финансовой деятельностью, оптимизации и повышения эффективности развития муниципального образования. Виды муниципального консалтинга представлены на рисунке 1.

Принципы организации системы муниципального консалтинга:

- система муниципального консалтинга должна базироваться на мощной информационной основе, предусматривающей сбор статистических данных по важнейшим показателям развития объекта консалтинга в разных временных интервалах;

- информационная статистическая база должна быть дополнена системой экспертных оценок, а также системой опросов руководителей и специалистов разного уровня управления по проблемам развития и управления территорией;

- процессы функционирования системы должны предусматривать использование адаптированных к условиям функционирования региона или муниципального образования современных методов и технологий аналитической обработки статистических и экспертных оценок;

- информационно-аналитическая подсистема муниципального консалтинга должна включать в себя современные информационные технологии, позволяющие отслеживать тенденции развития не только региональной, но и федеральной экономики.

Формы консалтинга определяются спецификой решаемых проблем и степенью готовности главы и консультанта к неформальному и деловому сотрудничеству в их решении. Они зависят от степени и характера вмешательства консультанта во внутренние дела местной администрации.

Формирование системы консалтинга может вестись в соответствии с одной из двух возможных концепций – дискретного или непрерывного управления. Дискретное управление в

большей степени связано с восприятием услуги как действия, направленного на удовлетворение ранее не возникавшей потребности. При этом управление носит спорный характер, ограничиваясь проблемными ситуациями, не исследованными ранее, и, как правило, оно не формализуемое по причине отсутствия стремления к постоянному консалтингу, нехватки информации, а также подготовленных кадров. Управление консалтингом в данном случае носит тактический характер, так как направлено исключительно на достижение краткосрочных целей, без ориентации на будущее.

Очевидно, что подобная концепция управления процессом реализации консалтинговых услуг не в полной мере удовлетворяет потребности на мезоуровне как инструментарий повышения эффективности управления сложными социально-экономическими системами. Это связано прежде всего с недостаточной информационной обеспеченностью процесса консалтинга и отсутствием в данном случае обратной связи при реализации услуги².

Необходимым условием реализации консалтинговых услуг является осуществление данного процесса на базе непрерывной концепции как регулярного процесса при постоянном мониторинге и адаптивной коррекции управляющих воздействий в соответствии с результатами консалтинга. Указанная концепция представляет собой реализацию парадигмы активного поведения в отношении решения проблем управления, т.е. восприятие этого процесса как возможности получения дополнительного управленческого потенциала, и, следовательно, включает в себя, помимо функции мониторинга, функции прогнозирования и оценки результатов принимаемых решений на основе результатов консалтинга. Таким образом, непрерывный подход предполагает не пассивное ожидание возникновения проблем в управлении регионом или иной сложной социально-экономической системой, а непрерывный консалтинг муниципального управления. Реализация конкретных этапов и функций управления муниципальным консалтингом осуществляется через систему управления, обобщенная схема которой представлена на рисунке 2.

Плодотворной формой консультирования для решения широкомасштаб-

ных, концептуальных проблем социально-экономического развития муниципального образования может быть создание специализированных либо проблемно-ориентированных, постоянно действующих советов, включающих в себя должностных лиц и ученых различных специальностей. Ученые могут составлять переменную часть совета, что позволит при необходимости привлекать новых специалистов. Работа таких советов может строиться на принципах сценарного метода с широким привлечением современного научного инструментария на базе современной вычислительной техники и информационных технологий. Советы могут выполнять две основные функции: во-первых, обеспечить всесторонний анализ и обоснование принимаемых решений; во-вторых, служить школой для должностных лиц, где они обучаются системному подходу к решению существующих проблем научными методами, а ученые постигают конкретную практику муниципального управления и могут строить свою деятельность в соответствии с ее требованиями.

Основные направления консультирования должны включать в себя совершенствование и доработку нормативной правовой базы муниципальных образований; совершенствование структуры органов местного самоуправления муниципального образования; консультационную помощь в разработке перспективных документов (концепций, программ, планов) развития муниципального образования; консультирование по вопросам управления и распоряжения муниципальной собственностью и земельными ресурсами, по вопросам реформирования жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования; сопровождение инвестиционных проектов, проектов государственно-частного партнерства, содействие в привлечении инвестиций в экономику муниципального образования.

¹ Васильев А.А. Консультационная деятельность в муниципальном управлении. М.: Юрайт, 2004.

² Тлехусеж С.З. Реализация консалтинговых услуг в системе регионального управления // Новые технологии. Вып. 5. Майкоп: Изд-во ГОУ ВПО МГТУ, 2008.





Елена Георгиевна Коннышева, помощник прокурора Первомайского района Алтайского края, аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

В статье рассматривается правовая категория «Конфликт интересов». Выявляются особенности конфликта интересов на государственной и муниципальной службе в Российской Федерации. Анализируется действующее законодательство в этой сфере.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

Одной из актуальных проблем современной юридической теории и практики является поиск наиболее оптимального соотношения частных и публичных интересов на государственной и муниципальной службе.

От решения данной проблемы во многом зависит эффективность управленческой деятельности, в том числе по противодействию коррупции, и в целом успех проводимых административных реформ.

Возникающие конфликтные ситуации в указанной сфере обусловлены наличием не совпадающих, а порой и противоречащих друг другу публичных интересов, связанных со статусом государственного или муниципального служащего, и его личных интересов как частного лица.

Эти ситуации весьма разнообразны. Между тем, само понимание конфликта интересов и механизма предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе вызывает определенные трудности¹.

В Большой советской энциклопедии конфликт (от лат. *conflictus* — столкновение) определяется как столкновение противоположных интересов, взглядов, стремлений; серьезное разногласие, острый спор, приводящий к борьбе², а интерес (от лат. *interest* — имеет значение, важно) — как социальный, реальная причина социальных действий, событий, свершений, стоящий за непосредственными побуждениями, мотивами, помыс-

лами, идеями и т.д. — участвующий в этих действиях индивидов, социальных групп, классов³.

«При конфликте интересов цели одной группы (индивида) оказываются достижимыми таким образом, что делают невозможным для других групп (индивида) реализацию собственных целей»⁴, т.е. когда удовлетворение интересов одних субъектов происходит за счет ущемления интересов других субъектов.

Вместе с тем необходимо различать понятия «объект конфликта» — ценность, по поводу которой возникает столкновение интересов; и «предмет конфликта» — сами возникающие противоречия между взаимодействующими сторонами.

Причем объект конфликта интересов становится таковым лишь тогда, когда к нему начинают проявлять определенный интерес, когда появляется желание его контролировать, использовать или присвоить, то есть когда происходит осознание объекта конфликта как своей потребности⁵.

В юридической литературе выделяют субъективный и объективный элементы конфликта интересов⁶. Под субъективным элементом понимают участников отношений: физических и юридических лиц — носителей интересов, а также лиц, испытывающих неблагоприятные последствия конфликта интересов; под объективным — количественные и качественные характеристики противоречия интересов.

Юридический конфликт является разновидностью социального конфликта и «так или иначе связан с правовыми отношениями сторон (их юридически значимыми действиями или состояниями) и, следовательно, субъекты, либо мотивация их поведения, либо объект конфликта обладают правовыми призна-

ками, а конфликт влечет юридические последствия»⁷.

Конфликт интересов может возникать в различных ситуациях. Как правило, конфликт возникает при осуществлении деятельности в чужих интересах, в случаях субординации (подчинения) интересов, в отношениях зависимости и контроля, которые обусловлены возможностью оказания влияния одного лица на другое⁸.

В российском законодательстве понятие «конфликт интересов» появилось относительно недавно и используется в различных сферах правового регулирования.

Так, согласно ч. 1 ст. 36.24 Федерального закона от 7 мая 1998г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» под конфликтом интересов понимается наличие у должностных лиц и их близких родственников прав, предоставляющих возможность получения указанными лицами лично либо через юридического или фактического представителя материальной и личной выгоды в результате использования ими служебных полномочий в части, касающейся инвестирования средств пенсионных накоплений, или информации об инвестировании средств пенсионных накоплений, ставшей им известной или имеющейся в их распоряжении в связи с осуществлением должностными лицами профессиональной деятельности, связанной с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений⁹.

Аналогичное определение содержится в ч. 1 ст. 35 Федерального закона от 24 июля 2002г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»¹⁰.

Согласно ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 1 декабря 2007г. № 315-ФЗ «О





саморегулируемых организациях» конфликт интересов – ситуация, при которой личная (материальная или иная) заинтересованность членов саморегулируемой организации, лиц, входящих в состав органов управления саморегулируемой организации, ее работников, действующих на основании трудового договора или гражданско-правового договора, влияет или может повлиять на обеспечение прав и законных интересов саморегулируемой организации и (или) ее членов¹¹.

Конфликт интересов определяется также в ч. 1 ст. 75 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» как ситуация, при которой у медицинского работника или фармацевтического работника при осуществлении ими профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении лично либо через представителя компании материальной выгоды или иного преимущества, которое влияет или может повлиять на надлежащее исполнение ими профессиональных обязанностей вследствие противоречия между личной заинтересованностью медицинского работника или фармацевтического работника и интересами пациента¹².

Применительно к государственной службе понятие «конфликт интересов» впервые упоминается в Концепции реформирования системы государственной службы в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 15.08.2001 г. № Пр-1496¹³. Данная концепция предусматривала формирование механизмов преодоления конфликтов интересов, когда у государственных служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей.

Таким образом, конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, как и в других сферах правового регулирования, предполагал наличие прежде всего личной (материальной или иной) заинтересованности.

Законодательное определение конфликта интересов на государственной службе нашло свое закрепление в ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Феде-

рации»¹⁴. Позднее понятие конфликта интересов появилось в Федеральном законе от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹⁵ (ч. 1 ст. 14.1).

В этих нормативных правовых актах конфликт интересов рассматривается как ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского или муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского или муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Вместе с тем конфликт интересов следует отличать от индивидуального служебного и трудового спора.

Так, согласно ст. 69 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» индивидуальный служебный спор – это неурегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

В Федеральном законе о муниципальной службе понятие индивидуального служебного спора отсутствует, а предусмотрено право муниципального служащего на рассмотрение индивидуальных трудовых споров, к которым в соответствии со ст. 381 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ¹⁶ относятся неурегулированные разногласия между работодателем и работником по вопросам применения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, коллективного договора, соглашения, локального нормативного акта, трудового договора (в том числе об установлении или изменении индивидуальных условий труда), о

которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных трудовых споров.

Таким образом, понятие индивидуального служебного спора является более широким и распространяется как на существующие, так и на еще не возникшие или уже прекратившиеся правоотношения в связи с прохождением гражданином государственной службы.

Между тем в случае обжалования принятого в результате разрешения конфликта интересов решения (в комиссию по служебным спорам или в суд) возникает индивидуальный служебный спор по поводу урегулирования конфликта интересов.

Под личной заинтересованностью гражданского или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским или муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского или муниципального служащего, членов его семьи или лиц, состоящих в близком родстве или свойстве с государственным или муниципальным служащим, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский или муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами (ч. 3 ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ч. 2 ст. 14.1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Федеральные законы о государственной и муниципальной службе ограничили понятие личной заинтересованности государственного или муниципального служащего выгодой материального характера, что вызывает обоснованную критику, поскольку не способствует устранению иных коррупционных проявлений в административно-служебной среде, в частности, протекционизма, семейственности, и не соответствует международным документам в этой сфере. Например, в Руководстве Организации экономического сотрудничества и развития по разрешению конфликтов интересов на государственной службе 2003 г.¹⁷ «конфликт интересов» определяется как конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного



должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей и функций (п. 10).

В ст. 4 Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, принятого 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82 пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН¹⁸, устанавливается, что государственные должностные лица не используют свое официальное положение для неподобающего извлечения личных выгод или личных и финансовых выгод для своих семей.

Ратифицированная Российской Федерацией Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г.¹⁹ предписывает государствам-участникам стремиться в соответствии с принципами своего внутреннего законодательства устанавливать меры и системы, обязывающие публичных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существующих дарах или выгодах, в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц (ч. 5 ст. 8).

Дальнейшее законодательное регулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе связано с принятием Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»²⁰. В этом законе под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства (ч. 1 ст. 10).

Под личной заинтересованностью государственного или муниципального

служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц (ч. 2 ст. 10).

Новеллой Федерального закона «О противодействии коррупции» стало то, что конфликтная ситуация связывалась с исполнением не только должностных, но и общих служебных обязанностей лица, т.е. непосредственно не связанных с курируемым направлением деятельности. Законодатель отказался от использования понятия неосновательного обогащения, характерного для сферы гражданско-правовых отношений. Появилась категория «Третьи лица», в качестве которых названы иные лица, которые могут получить доход в случае использования государственным или муниципальным служащим своего служебного положения.

Таким образом, действующее законодательство Российской Федерации, безусловно, нуждается в совершенствовании. Помимо понятия личной заинтересованности, требуют уточнения и разъяснения формулировки «Граждане или организации, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами», «Третьи лица». Целесообразно предусмотреть перечень конфликтных ситуаций. Как справедливо отмечает Т.Л. Козлов, законодательное закрепление института конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, в числе прочего, направлено на повышение доверия общества к публичной власти, обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения служащими должностных обязанностей, исключение злоупотреблений на службе²¹.

Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе – сложное социальное явление, в основе которого находится множество факторов объективного и субъективного плана, что исключает односторонний подход к данной проблеме. Дальнейшее исследование конфликта интересов на государственной и муниципальной службе связано с новым направлением в отечественной науке – юридической

конфликтологией, в рамках которой исследуются характерные особенности конфликта с позиций права, правовые способы воздействия на возникновение, развитие и разрешение конфликтов.

¹ Костюк О.Н. О соотношении понятий «конфликт интересов» и «коррупция» на государственной службе Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.jurnal.org/articles/2012/uri12.html#_ftnref1.

² Большая советская энциклопедия: В 30 т.) / Гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1973. Т. 13. С. 239.

³ Там же. Т. 10. С. 319.

⁴ Детков А.П. Юридический конфликт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.buroadvokat.ru/index.php/2010-02-15-20-35-09/1938-2012-01-22-05-37-32>.

⁵ Конфликтология: учебник / под ред. В.П. Ратникова. М., 2009. С. 53-54.

⁶ Фирсов А. Нет повести печальнее на свете, чем повесть о конфликте интересов // Бухгалтерия и банки. 2006. № 12. С. 38.

⁷ Юридическая конфликтология [Электронный ресурс]. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/Ur_Konfl/01.php.

⁸ Дедов Д.И. Конфликт интересов. М., 2009. С. 5.

⁹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 19. Ст. 2071.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3028.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

¹² Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

¹³ Справочно-правовая система «Гарант».

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

¹⁷ Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе. Июнь 2003 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.oecd.org/governance/fightin_gcorruptioninthepublicsector/2957345.pdf.

¹⁸ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц от 12 декабря 1996 г. Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lawmix.ru/abro/6567>.

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

²¹ Козлов Т.Л. Об институте урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе [Электронный ресурс]. URL: <http://www.agprf.org/journal/journal-3.html>.





Елена Владимировна Колядо, директор КГБУЗ «Краевой центр лицензирования медицинской и фармацевтической деятельности», кандидат медицинских наук



Виталий Сергеевич Лазарев, начальник отдела лицензирования Главного управления Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности



Алексей Анатольевич Перфильев, директор КГКУЗ «Центр государственного заказа в сфере здравоохранения Алтайского края», кандидат медицинских наук

В статье рассмотрена структура соискателей лицензий на медицинскую деятельность, обратившихся за консультативно-методическим сопровождением в 2009-2011 гг. Проанализированы наиболее часто регистрируемые замечания при подготовке объектов к лицензированию медицинской деятельности. Динамика приведенных показателей указывает на необходимость более детального изучения норм действующего законодательства соискателями лицензий.

ОРГАНИЗАЦИЯ ПОДГОТОВКИ ОБЪЕКТОВ К ЛИЦЕНЗИРОВАНИЮ МЕДИЦИНСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2011 ГОДУ

КГБУЗ «Краевой центр лицензирования медицинской и фармацевтической деятельности» ведет консультативно-методическое сопровождение лицензирования медицинской, фармацевтической деятельности и деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений на территории Алтайского края.

В 2011 г. за консультациями обратились 507 соискателей лицензий, из них 323 (63,7%) – по медицинской деятельности, 132 (26%) – по фармацевтической деятельности, 52 (10,3%) – по деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений.

В соответствии с п. 7 ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г.

№ 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹, Постановлением Правительства РФ от 20 августа 2009 г. № 689 «Об утверждении Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю»² КГБУЗ «Краевой центр лицензирования медицинской и фармацевтической деятельности» аккредитован в качестве экспертной организации, которая привлекается Главным управлением Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности для проведения мероприятий по контролю медицинской, фармацевтической деятельности и деятельности по обороту наркотических

средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений.

В 2011 г. в КГБУЗ «Краевой центр лицензирования медицинской и фармацевтической деятельности» обратились 323 соискателя лицензии на медицинскую деятельность, из них 133 (41,2%) – представители государственной и муниципальной системы, 190 (58,8%) – представители частной системы.

Для всех соискателей была проведена первичная консультация по действующим лицензионным требованиям и условиям и подготовке необходимых документов, предоставлены образцы документов с их описью. Из 323 соискателей лицензии экспертиза подготовленного пакета документов была проведена у 203 (62,8%) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей,



Таблица 1

Структура соискателей лицензий, обратившихся за консультативно-методическим сопровождением при подготовке документов за 2009-2011 гг.

Вид деятельности	Год					
	2009		2010		2010	
	Абс.	Уд. вес, %	Абс.	Уд. вес, %	Абс.	Уд. вес, %
Медицинская деятельность	321	53,3%	326	63,0%	323	63,7%
Фармацевтическая деятельность	191	31,8%	127	24,6%	132	26,0%
Деятельность, связанная с оборотом НС и ПВ	90	14,9%	64	12,4%	52	10,3%
Всего	602	100,0%	517	100,0%	507	100,0%

Таблица 2

Структура соискателей лицензии на медицинскую деятельность, обратившихся за консультативно-методическим сопровождением за 2008-2011 гг.

Соискатели лицензий	Год			
	2008	2009	2010	2011
	Уд. вес, %	Уд. вес, %	Уд. вес, %	Уд. вес, %
Государственная и муниципальная система	33,8%	35,8%	29,5%	41,2%
Частная система здравоохранения	66,2%	64,2%	70,5%	58,8%
Всего	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

по ее результатам оформлялся протокол с перечнем замечаний, которые необходимо было устранить. Остальные 120 чел. (37,2%) обратились за устной консультативно-методической помощью по отдельным узким вопросам. При этом из 203 соискателей лицензии 137 (67,5%) обратились повторно (2 и более раз).

В структуре наиболее часто регистрируемых замечаний при подготовке пакета документов на лицензирование медицинской деятельности на первом месте – замечания по оформлению заявления о предоставлении лицензии – у 187 (92,1%) соискателей. На втором месте – сведения о материально-техническом оснащении не представлены либо представлены не в соответствии с таблицами оснащения медицинской техники и оборудованием заявляемого вида работ (услуг); неправильно указаны серия, номер, дата выдачи регистрационных удостоверений, сертификатов соответствия у 182 (89,6%) соискателей. На третьем месте – отсутствие документов, подтверждающих право пользования оборудованием и другим материально-техническим оснащением, необходимым для осуществления медицинской деятельности, – у 166 (81,8%). На четвертом месте – замечания по таблице сведений о квалификации работников, в которой неправильно указываются серия и номер документа об образовании, специализации, повышении квали-

фикации; сертификата специалиста, год окончания обучения – у 157 (77,3%). На пятом месте – полное или частичное отсутствие в документах копий регистрационных удостоверений и сертификатов соответствия на используемую медицинскую технику – у 150 (73,9%). Неправильно оформлен перечень заявляемых видов работ (услуг) у 144 (70,9%) соискателей. Отсутствие свидетельства о государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя и свидетельства о постановке на учет в налоговом органе (ИНН) – у 135 (66,5%). Замечания по документам, подтверждающим право пользования помещением (не представлено свидетельство о государственной регистрации права на помещение; отсутствует договор аренды с актом приема-передачи; несоответствие площади арендуемого помещения в договоре аренды и свидетельстве о государственной регистрации права; несоответствие адреса места осуществления деятельности договору аренды) – у 132 (65,0%) соискателей. Акт технического состояния медицинской техники представлен не в полном объеме или отсутствовал в документах у 131 (64,5%). Не представлен документ, подтверждающий оплату госпошлины за предоставление лицензии на медицинскую деятельность, у 129 (63,5%) соискателей. Не представлены документы на руководителя или заместителя руководителя юридического

лица, имеющего медицинское образование и стаж работы более 5 лет, – у 121 (59,6%). Несоответствие штатного расписания представленным сведениям о работниках и/или перечню заявляемых видов работ (услуг) выявлено почти у половины соискателей лицензии – 114 (56,2%).

Несоответствие санитарно-эпидемиологического заключения (заявляемые виды работ (услуг) не соответствуют разрешенным в заключении; несоответствие адресов объекта) отмечено у 103 (50,7%) соискателей лицензии.

Достаточно много замечаний по Уставу, а также отсутствию изменений и дополнений к нему – у 106 (52,2%). Не представлен договор (или приложения к договору) с организацией, осуществляющей сервисное обслуживание медицинской техники, у 101 (49,7%).

Отсутствие у специалистов в штате соискателя лицензии или у привлеченных лиц высшего или среднего медицинского образования и сертификатов специалиста – у 98 (48,3%). Отсутствие своевременного повышения квалификации специалистов в течение последних 5 лет выявлено у 75 соискателей лицензии, что составило 36,9%.

Таким образом, почти у 1/3 соискателей лицензии – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей – выявлены специалисты, не соответствующие лицензионным требованиям и условиям.

Лицензионным требованием и условием для индивидуальных предпринимателей является наличие документа, подтверждающего стаж работы по специальности не менее 5 лет. Он отсутствовал у 11 (5,4%) соискателей.

Таким образом, в 2011 г. увеличилось количество замечаний у каждого соискателя при подготовке объекта к лицензированию, что можно связать с вступлением в силу нового Федерального закона № 99-ФЗ от 04 мая 2011 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности»³, введением в действие квалификационных требований к специалистам с высшим и послевузовским медицинским и фармацевтическим образованием в сфере здравоохранения.

¹ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

² Собрание законодательства РФ. 2009. № 35. Ст. 4241.

³ Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.





**Структура наиболее часто регистрируемых замечаний при подготовке объектов
к лицензированию медицинской деятельности за 2008-2011 гг.**

№	Замечания	2009	2010	2011
		%	%	%
1.	Сведения о материально-техническом оснащении не представлены либо представлены неполностью; неправильно указаны серия, номер, дата выдачи регистрационных удостоверений, сертификатов соответствия.	84,5	100,0	89,6
2.	В таблице сведений о квалификации работников неправильно указаны серия и номер документа об образовании, о специализации, повышении квалификации, сертификата специалиста, год окончания обучения.	84,5	94,9	77,3
3.	Отсутствие в документах копий регистрационных удостоверений и сертификатов соответствия на используемую медицинскую технику (или представлены неполностью).	66,9	94,9	73,9
4.	Не представлены документы, подтверждающие право пользования оборудованием и другим материально-техническим оснащением, необходимым для осуществления медицинской деятельности (выписка из оборотной ведомости, копии платежных поручений).	68,9	92,4	81,8
5.	Акт обследования технического состояния медицинской техники не представлен; представлен неполностью; неправильно указаны серия, номер, дата выдачи регистрационных удостоверений, сертификатов соответствия.	70,9	80,2	64,5
6.	Неправильное оформление заявления о предоставлении лицензии.	91,4	75,6	92,1
7.	Отсутствие у соискателя лицензии документов, подтверждающих право пользования помещением (нет свидетельства о государственной регистрации права на помещение; отсутствует договор аренды с актом приема-передачи; несоответствие площади арендуемого помещения в договоре аренды и свидетельстве; несоответствие адреса места осуществления деятельности договору аренды).	63,6	72,1	65,0
8.	Не представлены документы на руководителя или заместителя руководителя юридического лица, имеющего медицинское образование и стаж работы более 5 лет (нет приказа о назначении на должность, копии диплома, копии трудовой книжки).	56,3	68,0	59,6
9.	Несоответствие санитарно-эпидемиологического заключения (заявляемые виды работ и услуг не соответствуют разрешенным в заключении; несоответствие адресов объекта).	49,7	64,9	50,7
10.	Неправильное оформление перечня заявляемых видов работ (услуг).	66,9	63,9	70,9
11.	Отсутствие у специалистов в штате соискателя лицензии или у привлеченных лиц – высшего или среднего медицинского образования и сертификатов специалиста.	46,4	63,9	48,3
12.	Не представлен договор (или приложения к договору) с организацией, осуществляющей обслуживание медицинской техники.	43,7	59,4	49,7
13.	Отсутствие платежного поручения об оплате госпошлины 2600 руб. за рассмотрение заявления о предоставлении лицензии.	51,0	57,4	63,5
14.	Несоответствие штатного расписания представленным сведениям о работниках, перечню заявляемых видов работ (услуг); штатное расписание не представлено.	60,3	52,8	56,2
15.	Отсутствие своевременного повышения квалификации специалистов в течение последних 5 лет.	38,4	48,2	36,9
16.	Замечания по уставным документам: отсутствие изменений и дополнений к уставу, несоответствие сокращенного наименования юридического лица в уставе данным выписки из ЕГРЮЛ.	49,7	28,9	52,2
17.	Отсутствие у индивидуального предпринимателя профессионального (медицинского) образования, послевузовского или дополнительного профессионального (медицинского) образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет.	11,9	20,8	5,4
18.	Отсутствие свидетельства о государственной регистрации юридического лица (ОГРН).	23,8	11,7	66,5
19.	Отсутствие свидетельства о постановке на учет в налоговом органе (ИНН).	19,2	11,7	66,5





Наталья Сергеевна Мельникова, старший преподаватель кафедры гуманитарных и естественнонаучных дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», аспирант ФГБОУ ВПО «Алтайская государственная педагогическая академия»

Леонид Николаевич Чернышов, директор Института Сити-Менеджмента ГАСИС НИУ ВШЭ, доктор экономических наук, профессор

Система высшего профессионального образования выступает важнейшим социальным институтом в становлении нового уровня качества подготовки государственных гражданских служащих в современной России, способных отвечать требованиям и адекватно реагировать на конъюнктурные изменения. Уровень качества подготовки государственных гражданских служащих напрямую зависит от грамотного сочетания профессиональных стандартов и инноваций синергетического характера как необходимого и достаточного механизма реализации компетентных установок ФГОС ВПО.

О РОЛИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ В ВОПРОСЕ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Государственная служба появилась в системе социальных отношений как необходимое условие для нормальной жизнедеятельности общества и как средство обеспечения соответствующих видов социальной деятельности службы. Современное состояние государственной службы РФ со значительным количеством накопившихся проблем и противоречий, обусловленных становлением государственности РФ и возникновением гражданского общества, а также состоянием экономики страны, явилось главным толчком (стимулом) проведения мероприятий по реформированию государственной сферы управления. Контекстуальным проблемным полем выступает недостаточный уровень качества профессиональной подготовки и профессиональной деятельности кадров для государственной гражданской службы. Речь идет о скрытых истинных причинах возникно-

вания проблем, следствие которых находится на поверхности.

В результате изучения проблем мы установили следующие причинно-следственные связи:

1) отсутствие у большинства государственных гражданских служащих высшего образования по профилю управленческой деятельности «Государственное и муниципальное управление»;

2) несоответствие подготовленности большинства государственных гражданских служащих по базовым компетенциям;¹

3) устаревшая «знаниевая» образовательная модель как фактор пробелов в системе профессиональной подготовки кадров государственной гражданской службы;

4) быстрая смена внешних (по отношению к учебному заведению) запросов к содержанию ВПО государственных и муниципальных служащих, обусловленная процессами

активного реформирования государственной сферы управления;

5) отсутствие разработанных профессиональных стандартов с перечнем требований к профессиональным компетенциям (в концепции мотивационного программно-целевого управления – МПЦУ² – входящие в специальные компетенции) выпускника по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (бакалавриат);

6) наличие недостаточного, а порой и критического уровня профессионализма и компетентности государственных служащих;

7) высокая текучесть кадров государственной гражданской службы, критический и недопустимый уровень мотивационной готовности к профессиональной деятельности.

В статье мы остановимся лишь на узловых проблемах, а иные причинно-следственные связи могут быть расширены и остаются открытыми





для дальнейших исследований. Решать указанные проблемы необходимо и достаточно, повышая качество подготовки государственных гражданских служащих в следующей логике:

- осознание актуальности проблемы и постановка цели как конечного результата решения проблемы по научно обоснованным критериям;
- установление факторов, препятствующих достижению целей, и определение связи между составляющими проблемы;
- структурирование факторов под конечный результат дерева целей (мотивационного программно-целевого управления) МПЦУ;
- построение дерева целей в логике «Хочу – могу – делаю – получаю»;
- разработка под каждую цель нормы-образца;
- разработка исполняющей программы и реализация управляющей программы.

Исследования сферы государственного и муниципального управления показывают, что эффективность и оперативность действий властных структур зависят от целого ряда факторов. Согласно Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» главное³, что определяет успешность их функционирования, – это высокая квалификация управленческих кадров. Успешность функционирования управленческих структур государственного сектора напрямую зависит от эффективности функционирования системы высшего профессионального образования. Известно, что специальность «Государственное и муниципальное управление» была включена в классификатор специальностей в марте 1992 г.⁴, когда еще не существовало ни одного нормативного акта, определяющего параметры государственной и муниципальной службы в России.⁵ Содержание программы по данному направлению подготовки имело технократический характер, фор-

мировалось на основе общих представлений о государственной службе, зарубежного и складывающегося отечественного опыта. Сравнение государственных образовательных стандартов «первого поколения», принятых в 1995 г., показывает практически полное совпадение требований к подготовке специалистов по таким существенно различным специальностям, как «Государственное и муниципальное управление» и «Менеджмент».

По истечении более 10 лет в стране создается и активно развивается новое направление высшего профессионального образования, которое в перспективе сможет ликвидировать кадровый дефицит в сфере государственного управления. В первую очередь речь идет о тенденции актуализации содержания процесса обучения как средства влияния на повышение качества подготовки кадров государственной гражданской службы в условиях инновационного развития. Мы акцентируем внимание на такую совокупность инноваций в образовательном процессе, которая в силу синергетического эффекта не сводится к сумме составляющих, а именно за счет этого порождает интегрированную энергию направленного действия. Решение проблем реальной действительности требует использования достоинств интегративных традиционных научных знаний и инновационных методологий в технологическом единстве⁶, выстроенных на основе требований профессиональных и образовательных стандартов по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (бакалавриат). Научная обоснованность применения инновационных технологий в образовательном процессе с учетом профессиональных требований к выпускнику по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (бакалавриат) исходит из целей и задач государственной гражданской службы. Особенностью социально-профессиональной группы «Государственные гражданские служащие» является

бюрократическая ментальная основа в купе с прагматическими характеристиками, наличие знаний системного характера по методам анализа и управления, положительная мотивация к обучению, высокий уровень ответственности и временные ограничения в связи с высокой производственной загруженностью. Для профессиональной деятельности характерно обилие возникающих задач при уникальности каждой из них, а значит, необходим новый подход в их решении.

Иными словами, практическая полезность знаний инновационного характера выходит на первый план, когда совокупность компетенций превышает эффект отдельных знаний, умений и навыков, не сопряженных воедино для принятия грамотного решения в процессе управленческой деятельности.

Ведущим фактором и базовым элементом достижения оптимального результата образовательной деятельности согласно Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) «Бакалавр»)⁷ (далее – ФГОС ВПО) заявлен компетентный подход (КП) с его подструктурами в виде общекультурных и профессиональных компетенций. Использование КП позволяет повысить эффективность подготовки выпускников для государственной сферы управления за счет:

- а) усиления деятельностной, практико-ориентированной сущности образовательного процесса;
- б) акцентирования в системе ВПО в отличие от «знаниевой» направленности «что», на способе и характере действий «как»;
- в) акцентирования на ценностно-смысловой ориентации образовательной деятельности.

Оптимизация смежных отраслей (система государственной гражданской службы и система высшего профессионального образования) предполагает соответствие требова-



ниям ФГОС ВПО и профессиональных стандартов в виде комплексной характеристики способности, готовности и необходимости специалиста государственной гражданской службы применять знания, умения, навыки для создания новых объектов профессиональной деятельности при соответствии международным стандартам профессиональной компетентности. Согласно данным Центра изучения проблем высшего профессионального образования и Европейского фонда образования конкретными механизмами, реально обеспечивающими повышение качества подготовки конкурентоспособных работников, являются профессиональные стандарты, которые по окончании разработки и принятия рекомендуется отразить в перечне профессиональных компетенций выпускника по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление». Технологической основой формирования целостной совокупности компетенций могут выступить интегрированные научные знания МПЦУ в следующей логике: ключевые компетенции, определяющие уровень развития профессионально-личностных качеств субъекта управления, базовые компетенции, включающие в себя владение наиболее эффективной технологией реализации функционала современного управленца; специальные компетенции, предполагающие выполнение управленческих функций согласно уставу организации и критерии оценки уровня реализации каждой функции; оценочно-рефлексивные компетенции, включающие в себя навыки самоанализа, знание квалиметрических правил и умения на их основе определить интегративный показатель конечного труда (продукта деятельности).

Эффективное реформирование системы государственного и муниципального управления предполагает постоянное обновление содержания образования путем реализации установок ФГОС ВПО в логике КП, разработанных профессиональных

стандартов, традиционных научных знаний и инновационных методологий. Смещение акцентов в контексте заявленной логики реализации установок ФГОС ВПО приведет к парадигмальным деформациям, появлению компетентностных дефицитов, разрушению надежной основы для успешной реализации Программы «Реформирование государственной гражданской службы 2009-2013» и стагнации процессов реформирования государственной гражданской службы в целом. В рамках административной реформы в Алтайском крае постановлением Администрации Алтайского края от 30 ноября 2009 г. № 501 принята Программа «Развитие государственной гражданской службы Алтайского края (2009-2013 годы)» (далее – «Программа»). «Программа» разработана в целях повышения эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих Алтайского края, а также в целях оптимизации кадрового состава государственных гражданских служащих.

Устранение препятствующих факторов повышения качества подготовки государственных служащих обуславливает использование инновационных новообразований, т.к. функционирующий в технологическом цикле МПЦУ компетентностный подход с названными выше подструктурами корреспондируется с компетентностными установками ФГОС ВПО по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) «Бакалавр») и профессиональными стандартами. Применение инноваций синергетического характера предполагает решение следующих задач:

1) повышение качества подготовки кадрового потенциала государственной гражданской службы – подготовка за определенный период обучения выпускника с базовым высшим образованием, имеющего фундаментальную подготовку, для работы в учреждениях и организациях,

независимо от их организационно-правовой формы;

2) оптимизация механизмов решения сложных профессиональных, социальных и технологических задач, часто не имеющих однозначного решения: понимание базовых профессиональных практических проблем, основ аналитической и консультативной деятельности, овладение основными способами и средствами информационного взаимодействия, навыками работы с информационно-коммуникационными технологиями;

3) формирование профессиональных знаний и навыков, формирование навыка выбора образовательных целей, стратегии и совершенствования системы профессиональной подготовки посредством ФГОС ВПО, отвечающих реальным потребностям государственной гражданской службы.

Реализация на практике непрерывной актуализации содержания процесса обучения в последовательности интегративных технологических функций МПЦУ обуславливает возможность формирования содержания ООП ВПО одновременно с процессом изменений реалий в государственной сфере управления с акцентом на практико-ориентированное образование и на особенности регионального контекста. Анализ качества образовательного процесса и возможностей его совершенствования рекомендуется обеспечивать всесторонним мониторингом уровня компетенций обучающихся по ООП ВПО и соответствия компетенций требованиям профессиональных стандартов в динамике. Важно также четко соотносить уровень стартовых профилей компетенций и целевые профили профессиональных компетенций будущего специалиста государственной гражданской службы.⁸ Основой повышения качества профессионального образования, повышения трудовой активности сотрудника, а значит, основой эффективной деятельности субъектов сферы государственного





управления будут профессиональные стандарты, которые установят четкие критерии профессиональной деятельности специалиста, компетенции, определяющие уровень его квалификации, а также требования к соответствующим ООП ВПО и ФГОС ВПО. За последнее десятилетие по инициативе НИИ труда, Минобрнауки и Минздравсоцразвития РФ было разработано более 70 профессиональных стандартов и сформирована новая парадигма управления качеством подготовки специалистов, основанная на профессиональных стандартах. Данная инициатива была подкреплена Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», где Правительству РФ поручено:

«... а) подготовить и внести до 1 сентября 2012 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, касающихся разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов;

б) утвердить до 1 декабря 2012 г. план разработки профессиональных стандартов;

в) разработать к 2015 году и утвердить не менее 800 профессиональных стандартов...».

Отличительной особенностью профессиональных стандартов является заключенная в них четко структурированная и детализированная информация не только о том, «что должен уметь делать работник?», но и «как он должен это делать?», чтобы достичь максимальной эффективности труда⁹. В основу разработки профессионального стандарта положен метод функционального анализа, предполагающий расчленение и «инвентаризацию» определенной области профессиональной деятельности на структурные элементы – виды трудовой деятельности и трудовые функции, которые должны выполняться в кон-

кретной области профессиональной деятельности.¹⁰ Трудовая функция в свою очередь формирует единицу профессионального стандарта.

Таким образом, профессиональный стандарт состоит из единиц, каждая из которых соотносится с определенной трудовой функцией, и определенным уровнем квалификации и содержит требования к выполнению конкретной трудовой функции. Базисом структурирования информации в профессиональном стандарте является компетентностный подход, и, таким образом, он может выступать мерой объема содержания обучения, что принципиально важно для формирования и наполнения ООП ВПО, а также будет являться безусловным мостом, соединяющим систему профессионального образования и работодателя (государство). Трудовые функции/единицы профессионального стандарта являются прозрачной проекцией требований для ФГОС ВПО и ООП ВПО, и в этом случае каждая единица профессионального стандарта будет трансформироваться в дидактическую единицу (учебную тему/модуль), виды трудовой деятельности: в учебные дисциплины, области профессиональной деятельности – в направления подготовки и направления образования.

С учётом того, насколько остро ставится вопрос наличия высококвалифицированных специалистов, поиска оптимальных и эффективных способов управления для эффективности проводимой административной реформы, проблема качества подготовки государственных гражданских служащих ежедневно повышает свою актуальность и требует внедрения такой совокупности инноваций, где каждый блок компетенций зависит от предыдущего и обуславливает последующий. Совокупное воздействие, таким образом, превышает воздействие каждого измеряемого параметра в отдельности и переводит управляемую систему из состояния функционирования в состояние постоянного развития.

¹ Шалаев И.К. Нормы-образцы реализации технологических функций МПЦУ как базовые компетенции современного управленца: учебно-методическое пособие. Барнаул: АлтГПА, 2009. 32 с.

² Шалаев И.К. Повышение качества образовательного сервиса на основе МПЦУ: монография. Барнаул: Изд-во АлтГПА, 2010. С. 203.

³ Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы): Указ Президента РФ о Федеральной программе от 10 марта 2009 г. № 261 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 11. Ст. 1277.

⁴ Об утверждении Положения о федеральной государственной службе: Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5073.

⁵ Глушенко Е.В., Захарова Е.В., Тихонов Ю.В. Теория управления: учебный курс. М.: Вестник, 1997.

⁶ Шалаев И.К. Региональная составляющая теории и практики и управления образованием: монография. Барнаул: АлтГПА, 2012. 193 с.

⁷ Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) «Бакалавр»), утвержденный Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 января 2011 г. № 41.

⁸ Еремин В.А. Принципы и особенности развития межрегиональных центров подготовки кадров для государственного управления // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 1. С. 128-137.

⁹ Чернышов Л.Н. Основные принципы и компетенции, учитываемые при разработке курса подготовки специалиста сити-менеджмента // Глава местной администрации. 2012. № 2. С. 49-56.

¹⁰ Чернышов Л.Н. Профессиональные стандарты в ЖКК Инновационный путь подготовки современных кадров и повышения качества жилищно-коммунальных услуг // Управление многоквартирным домом. 2012. № 9. С. 78-25.



Юлия Евгеньевна Купцова, старший специалист 2 разряда отдела работы с налогоплательщиками Межрайонной ИФНС России № 1 по Алтайскому краю



«Что никто не любит, но без чего нельзя обойтись?». Конечно, это налоги. Налоги и государство – явления взаимосвязанные: государство не может существовать без системы налогообложения, в то же время существование налогов без государства также является невозможным.

Налоги прочно вошли в нашу жизнь с переходом экономики на рыночные отношения. С тех пор процесс совершенствования механизма исчисления налогов не прекращался ни на один день.

Бенджамин Франклин сказал, что в жизни нет ничего неизбежного, кроме смерти и налогов. В общих чертах попробуем поговорить о налогах, о проблемах, связанных с ними, и, конечно, о перспективах.

НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА РФ (ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ)

«Что никто не любит, но без чего нельзя обойтись?». Конечно, это налоги. Их никто не любит, однако ни одно государство мира не сможет прожить без них. Даже в порядке эксперимента!

Налоги прочно вошли в нашу жизнь с переходом экономики на рыночные отношения. С тех пор процесс совершенствования механизма исчисления налогов не прекращался ни на один день.

Налоги и государство – явления взаимосвязанные: государство не может существовать без системы налогообложения, в то же время существование налогов без государства также является невозможным. Возникновение налогов относят к периоду становления первых государственных образований, когда появляется товарное производство, формируется государственный аппарат: чиновники, армия, суды. Появление налогов связано с самыми первыми общественными потребностями, так как государству всегда необходимы денежные средства: для ликвидации стихийных бедствий, строительства дорог, поддержания общественного порядка. И именно налоги являются инструментом мобилизации денежных средств для возможности выполнения государством задач.

Перед устанавливающим налоги государством встают вопросы: что облагать (налоговая база), сколько брать (налоговая ставка), как рассчитывать (налоговая инспекция) и как минимизировать отрицательное воздействие налогов на экономическую активность (налоговая политика)? Однако, как показывает опыт развития благополучных стран, успех национальной реформы прежде всего зависит от надежности государственных гарантий свободы, обоснованности и стабильности правоотношений. Отсутствие или неэффективность таких гарантий, как правило, создают угрозу экономической безопасности государства, о реальности которой в условиях российской действительности свидетельствует кризис неплатежей, падение объемов производства, инфляция.

Особенность реформирования экономики в России такова, что налоги и налоговая система не могут эффективно функционировать без соответствующего правового обеспечения. При этом речь идет не только о защите бюджетных интересов, но и об обеспечении конституционных прав и законных интересов каждого налогоплательщика.

Другая особенность экономической реформы в России заключается в повышении роли хозяйствующих субъектов и усилении государственного контроля за деятельностью предпринимательской сферы.

Проблема налогов – одна из наиболее сложных в практике осуществления проводимой в нашей стране экономической реформы. На сегодняшний день нет другого аспекта реформы, который подвергался бы такой серьезной критике и был бы предметом таких жарких дискуссий и объектом анализа и противоречивых идей по реформированию. С другой стороны, налоговая система – это важнейший элемент рыночных отношений, и от неё во многом зависит успех экономических преобразований в стране. Однако в процессе своей деятельности налоговые органы часто сталкиваются с ситуацией: налогоплательщик и не подозревает, что он обязан платить налоги или что он имеет право на льготу по уплачиваемым налогам, а порой и вовсе не в курсе того, чем занимается налоговая инспекция. Так что проблема повышения налоговой культуры населения, воспитание грамотного налогоплательщика наиболее актуальна сегодня. Вместе с тем как





бы мы ни задавались вопросами о проблемах налогообложения и как бы ни были унифицированы национальные системы налогообложения, в них сохраняется экономическая и политическая специфика развития общества. Отражает эту специфику реальный налоговый механизм, при формировании которого решаются 3 основных вопроса:

- С кого брать налоги? Брать их в большей мере с юридических лиц, чем с физических? Или, возможно, равномерно раскладывать налоговое бремя между юридическими и физическими лицами?

- Какими должны быть налоговые основания, т.е. базисные показатели производства и домашнего хозяйства, служащие основой для возникновения налоговых обязательств?

- Сколько брать с каждого базисного показателя (ставки налогов)?

В рациональном налогообложении не должно быть ни одной налоговой формы, которая бы препятствовала накоплению богатства всеми участниками воспроизводства. В противном случае отдельные налоги будут только носить название «Налоги», а в действительности будут представлять собой форму директивного изъятия из хозяйственного оборота финансовых ресурсов.

В налогообложении сталкиваются интересы государства и плательщика. Они по-разному оценивают роль налогов. Следовательно, в равной степени позитивной для обеих сторон налоговых правоотношений роль системы налогообложения быть не может. Особенно полярны интересы государства и плательщиков в условиях кризиса экономики и практики. В эти периоды представители исполнительной и законодательной власти

должны особенно пристально следить за состоянием налогового регулирования и своевременно вносить необходимые коррективы как в систему налогообложения, так и во все сферы производственных отношений. А вот говоря о перспективах, можно сказать, что, как и в любой экономической сфере, происходит усовершенствование и пересмотр наиболее сложных вопросов, в связи с чем происходит и сокращение проблем в налоговой структуре. Налоговая система постепенно переходит на новый уровень, при сохранении общих принципов намечены немалые перемены. В частности, многие налоги, хотя и сохраняют свое название, серьезно преобразуются. Также дополняет перечень перспектив и то, что налоговая система постепенно переходит на технологии, которые позволяют налогоплательщику меньше тратить времени на общение с налоговыми органами, а налоговые органы в свою очередь меньше тратят времени на обработку, что позволяет сократить сроки проверок.

Результативность функционального проявления системы налогообложения в действии определяется ролью налогов. Эта роль может быть как позитивной, так и негативной. Особенно это проявляется в плоскости отдельных налогов. Позитивная роль налогов будет тогда, когда потенциал налогообложения реализован на практике максимально возможной степени достигнуто относительное равновесие между налоговыми функциями. На практике это проявляется в оптимизации уровня налоговых изъятий, а именно в формировании бюджета, не ущемляющего интересов плательщиков.

Впрочем, о проблемах, так же, как и о перспективах, можно говорить долго и очень много. Но

формулируя общий вывод, можно подчеркнуть, что со стороны налогоплательщиков необходимо повышение налоговой грамотности и внимания к изменениям законодательства, а со стороны государства – упрощение налогового законодательства и стабильности.

Как бы долго мы ни размышляли и какие бы выводы ни делали, должно признать, что налоги необходимы для содержания различных государственных структур – таких, как армия, полиция, Министерство чрезвычайных ситуаций, таможня, бюджетные ведомства и учреждения. Благодаря налогам государство может выплачивать пособие по безработице, пенсии и другие социальные пособия. На налоги содержатся детские дома, бесплатная система медобслуживания существует благодаря бюджетным средствам, как и бесплатное образование в школах, вузах и среднеспециальных учебных заведениях. На бюджетные средства государство и органы местного самоуправления организуют различные социальные мероприятия. С помощью средств, которые поставляет система налогообложения, обустроивается инфраструктура: улучшается состояние дорог, освещение улиц, облагораживаются и озеленяются ландшафтные объекты.

В современном цивилизованном обществе налоги – основная форма доходов государства. Налоговый механизм используется для экономического воздействия государства на общественное производство, его динамику и структуру, на состояние научно-технического прогресса в целом.



Третьякова Е.-Д. С. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов РФ (конституционно-правовое исследование на материалах деятельности территориальных органов Министерства юстиции в субъектах РФ в пределах Сибирского федерального округа): монография. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2011. 184 с.

Ценность монографического исследования Е.-Д. С. Третьяковой заключается в том, что в отечественной юридической литературе в последние годы не было комплексных исследований, посвященных проблемам осуществления правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В процессе формирования подлинно правовой и федеративной государственности России особое место отводится исследованию проблем законотворческой деятельности субъектов Федерации. Поэтому справедливым видится мнение автора о том, что «процесс приведения нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством является постоянным и непрерывным». Практическую значимость исследования повышает то, что оно выполнено на материале органов Министерства юстиции в субъектах Российской Федерации, входящих в Сибирский федеральный округ.

Монография состоит из трех глав. Первая глава работы посвящена исследованию теоретических основ правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Предлагаемому автором комплексному подходу отвечает предварительное рассмотрение понятия правового пространства Российской Федерации и анализ механизма обеспечения его единства. Удачной нужно признать сформулированную автором дефиницию мониторинга действующего законодательства.

Следует согласиться с мнением автора о недопустимости отождествления «юридической (правовой) экспертизы нормативных правовых

актов, осуществляемой территориальными органами юстиции с конституционным нормоконтролем». Е.-Д. С. Третьякова в целях обеспечения единства правового пространства государства и определения места правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ в системе российского законодательства обоснованно использует три классификационных критерия: объект; способ оценки положений нормативного акта; субъектный состав.

Научной новизной отличается рассмотрение автором во второй главе монографии вопросов воспроизведения (дублирования) в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации норм Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также проблем внедрения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Глава 3 монографического исследования посвящена анализу проблемы обеспечения соответствия нормативных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам. Несомненный научный и практический интерес имеет та ее часть, где автор предлагает научно обоснованные предложения по совершенствованию института правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ включая разработанный диссертантом проект Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» (прил. 3), которые выработаны Е.-Д. С. Третьяковой по результатам анализа практики деятельности территориальных органов юстиции в пределах Сибирского федерального округа.

В целом в монографии последовательно и достаточно мотивированно обосновываются и раскрываются сформулированные автором концептуальные подходы к проведению пра-



вовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, отличающиеся существенной научной новизной.

Монография, безусловно, представляет научный интерес для широкого круга российских правоведов, интересна и полезна как специалистам в осуществлении правовой экспертизы нормативных правовых актов и другим практическим работникам, так и студентам юридических факультетов.

А.В. Должиков,

к.ю.н., заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин и правотворчества Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

А.В. Молотов,

к.ю.н., заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин и прав человека Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»





Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров / И.А. Василенко. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2012. 431 с.

Рецензируемый учебник в полной мере соответствует государственному стандарту по подготовке бакалавров направления «Государственное и муниципальное управление».

В учебнике подробно рассматривается современная система государственного и муниципального управления, дается понятие властной вертикали. Специальная глава посвящена разработке и проведению административных реформ. Ценно то, что автор дает сравнительный анализ административных реформ в зарубежных странах, причем его осмысление ориентировано на потребности развития российской концепции государственной службы.

В настоящем издании получили освещение проблемы антикризисного государственного управления. В посвященном этому разделе даются определение и оценка кризиса в системе государственного управления,

Документационное обеспечение управления. Общие правила оформления документов: учебно-методическое пособие / Сост. Т.Н. Самсонова. Барнаул: Алтайский филиал РАНХиГС, 2012. 118 с.

Появление новых нормативных документов, регламентирующих процессы документирования, вызвало необходимость подготовки очередного издания предлагаемого учебно-методического пособия. Прежде всего речь идет о выходе Постановления Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (далее – правила делопроизводства). В соответствии с данным постановлением Всероссийским научно-исследовательским институтом документообедения и архивного дела были разработаны методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утвержденные приказом Росархива № 76 от 23 декабря 2009 г. Правила делопроизводства в федеральных органах



методология и инструментарий антикризисного менеджмента.

Качественно и подробно освещены вопросы менеджмента и связи с обще-

исполнительной власти в соответствии со ст. 11 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149-ФЗ от 27.07.2006 г. должны стать основой для разработки ведомственных инструкций по делопроизводству в иных организациях системы государственного и муниципального управления. На этот же документ необходимо ориентироваться организациям негосударственного сектора, так как после отмены типовой инструкции по делопроизводству иного нормативного документа, определяющего правила ведения делопроизводства в организации, нет. Материал, имеющийся в настоящем учебно-методическом пособии, может быть использован как основа для составления важнейшего раздела инструкции по делопроизводству, посвященного регламентации создания управленческих документов.

Обязательность документирования информации является важнейшим принципом документационного обеспечения управления. Управленческая информация должна быть достоверной, объективной, своевременной,

ответственной в государственных организациях.

Крайне важно, что в заключение учебника автор дает программу курса «Государственное и муниципальное управление».

Учебник имеет практическое значение для студентов и слушателей, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление». Отличительной чертой, определяющей его ценность, является большое количество ссылок на нормативные правовые акты. Это делает его полезным для использования не только в ходе учебного процесса, но и в практической деятельности органов исполнительной власти.

Н.Г. Ломова,

к. псих. н., заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

точной и представленной в документной форме. Чтобы документ имел юридическую силу, процесс его создания регламентируется и осуществляется по установленным правилам.

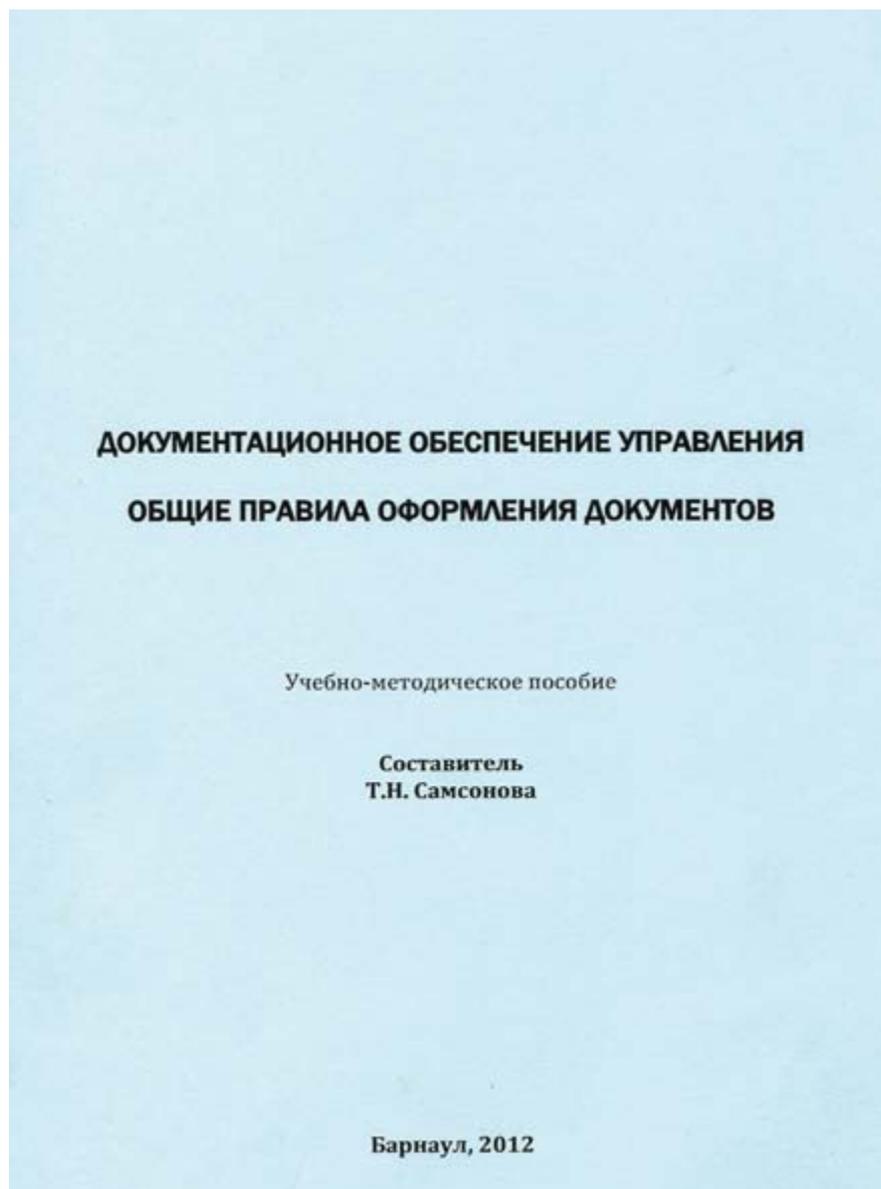
Рационально организованная процедура документирования способствует успешному выполнению основополагающих функций управления, созданию благоприятных условий для повышения его эффективности. Специалисты по коммуникациям считают, что наиболее важным фактором, нарушающим «общность» в коммуникациях между источником и получателем, являются изменения, которые происходят в процессе кодирования и расшифровки информации. Наиболее эффективные коммуникации устанавливаются в том случае, когда процессы кодирования и расшифровки являются единообразными. Следует обратить внимание на то, что в современных системах управления по-прежнему встречаются документы, оформленные с грубыми нарушениями правил документирования (несоблюдение правил оформления бланков официальных документов, отсутствие реги-



страционного номера, даты документа, отметки об исполнителе, заголовка к тексту и т.д.). Документы, оформленные с нарушением правил делопроизводства, не обладают юридической силой и создают серьезные помехи в коммуникации. Качество оформления документов является одним из показателей уровня организационной культуры учреждений, являющихся авторами документов. Для предотвращения неоправданных помех в коммуникациях осуществляется последовательная деятельность государственных архивных органов, направленная на создание единой государственной системы документационного обеспечения управления.

Пособие разработано в соответствии с требованиями действующих нормативно-методических документов: ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов»; ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»; ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Управление документами. Общие требования»; Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти»; Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утвержденные Приказом Росархива от 23 декабря 2009 г. № 76. «Не нуждается в государственной регистрации» (письмо Минюста России от 26 апреля 2010 г. № 01/6756-ДК).

Пособие предназначено для студентов очной и заочной форм обучения, слушателей отделения переподготовки, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление». Этот материал также может быть полезен руководителям и специалистам системы государственного и муниципального управления, а также предприятий различных форм собственности при организации и реализации процессов документирования их деятельности. Пособие содержит правила и примеры оформления реквизитов, входящих в состав унифицированной системы организационно-распорядительной докумен-



тации, требования к изготовлению бланков официальных документов, а также рекомендации по составлению наиболее востребованных в системе управления распорядительных и информационно-справочных документов.

Отдельный раздел пособия содержит правила оформления документов с помощью компьютерной техники, подготовленный на основе рекомендаций специалистов ВНИИДАД. Очень полезным для составителей текстов официальных документов может быть раздел, в котором приведены рекомендации по написанию отдельных наименований, слов и словосочетаний.

В данное пособие включены тесты, которые могут быть использованы в качестве обучающего материала или

самопроверки студентов по изученному материалу. Данные методические рекомендации можно использовать при оформлении традиционных бумажных и электронных документов, так как в настоящее время нет специфических, нормативно определенных предписаний и правил оформления электронных документов.

Н.Г. Ломова,

к. псх. н., заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»





«ПОЕЗД ДОВЕРИЯ» СОБРАЛ В АЛТАЙСКОМ ФИЛИАЛЕ АКАДЕМИИ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РФ БОЛЕЕ 200 «ПАССАЖИРОВ» ИЗ ШКОЛ КРАЯ

20 октября в Барнауле финишировал глобальный проект по межкультурному взаимодействию молодежи «Поезд Доверия». Реализацию проекта осуществили студенты и преподаватели Алтайского филиала Академии при Президенте РФ.

Первый «Поезд Доверия» был реализован в краевой столице осенью 2011 года. В 2012 году Алтайский филиал Президентской Академии снова выиграл конкурс грантов Губернатора Алтайского края, и проект осуществляется за счет средств ведомственной целевой программы «Молодежь Алтая» на 2011-2013 годы. В этом году проект стал вдвое масштабнее, чем в прошлом: в «Поезде Доверия-2012» приняли участие более 700 учащихся старших классов школ Алтайского края. В рамках проекта для старшеклассников проводились уроки толерантности, мастер-классы по коммуникациям и конкурс эссе, велось социологическое исследование.

Итоговым мероприятием проекта стал научно-практический семинар, который посетили более 200 чел.: учащихся 10-11 классов школ края и учителей. На семинаре выступили эксперты в области социологии, психологии, правове-

дения, иностранных языков, менеджмента и медиа. Основные вопросы, которые обсуждались в рамках семинара:

- Ценностные ориентации молодежи
- Кому доверяет и не доверяет молодежь
- Специфика социализации молодежи
- Правовая культура молодого поколения
- Политическая социализация молодежи
- Межэтническое и межкультурное взаимодействие, диалог культур
- Роль СМИ в формировании картины мира молодежи
- Профилактика экстремизма и формирование толерантного сознания молодежи

После пленарной части и кофе-брейка участники мероприятия продолжили работу по восьми секциям: «Эффективные коммуникации. Кибертренинг», «Знание экономики – формула успеха», «Наши права», «Деловое общение», «Значение английского языка в культуре народов мира», «Что значат наши имена», «Навыки согласования интересов» и «Формирова-

ние лидерских качеств». Активность в данных секциях организовали и реализовали преподаватели и студенты АФ РАНХиГС, а также приглашенные эксперты.

Подводя промежуточные итоги, организатор проекта кандидат философских наук Елена Романова отмечает следующее: «Мы получили очень примечательную картину. Как показало исследование, только 10% молодежи абсолютно доверяют тому, что сообщают СМИ. Но вместе с тем 42,1% готовы с этим согласиться с некоторой долей сомнения, с формулировкой «Скорее да». На вопрос «Можешь ли ты найти контакт с людьми иной национальности?» только 27,6% однозначно ответили «Да».

Организаторы проекта уверены, что «Поезд доверия» определенно будет способствовать формированию толерантного и терпимого поведения в молодежной среде: работа участников на секциях отчетливо показала, что потенциал для этого в молодежной среде Алтайского края высок, и, что очень важно ребятам интересна эта тема.







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

Алтайский филиал образован в 2001 году и является государственным бюджетным образовательным учреждением. В соответствии с Указом Президента РФ от 20.09.2010 г. №1140 и распоряжением Правительства РФ от 23.09.2010 г. №1562-р Сибирская академия государственной службы была реорганизована и стала частью федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС). Главной задачей Алтайского филиала РАНХиГС 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 осуществляется по тем же направлениям.

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 способствует активному взаимодействию Филиала с органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и предприятиями края. В практику работы преподавателей прочно вошли практические занятия в администрациях различных уровней власти, а также на базе законодательных органов, на предприятиях.

Образовательный процесс в полном объеме обеспечивается новой 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 AAA № 001172 регистрационный № 1138 от 12 апреля 2011 г.
Свидетельство о государственной аккредитации серия 90A01 № 0000018 регистрационный № 0018 от 25 июня 2012 г.

