

АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

информационно-аналитическое издание
Алтайского филиала
Сибирской академии государственной службы

№ 3
2009



На пути к правовому государству



Алексей Кулик
Руководитель Управления Министерства юстиции
Российской Федерации по Алтайскому краю



**ГОСУДАРСТВЕННАЯ
И МУНИЦИПАЛЬНАЯ
СЛУЖБА**

Ломова Н.Г.

Особенности применения кадровых технологий при прохождении государственной службы



**ПУБЛИЧНАЯ
ВЛАСТЬ**

Должиков А.В.

Принцип определенности как фактор предотвращения коррупционных правовых норм



**ЭКОНОМИКА
И ФИНАНСЫ**

Батейкин Д.В.

Система государственных и муниципальных заказов как один из механизмов преодоления экономического кризиса



**ФРОЛОВА
Наталья
Константиновна**

Заместитель руководителя Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, действительный государственный советник Российской Федерации 2 класса, доктор экономических наук, профессор.

Дорогие друзья! Вы держите в руках третий номер «Алтайского вестника государственной и муниципальной службы», издаваемого молодым коллективом Алтайского филиала федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Сибирская академия государственной службы».

Необходимо отметить особую актуальность и востребованность исследований, проводимых авторским коллективом «Вестника» в настоящее время. Адекватные меры противодействия влиянию мирового финансового кризиса, эффективная кадровая политика, рационально организованное местное самоуправление, реализация государственной политики в различных сферах – вот далеко не полный перечень насущных проблем и задач, стоящих сегодня перед органами государственной власти и местного самоуправления. В данных условиях та работа, которую проводит коллектив «Вестника» в области исследования теоретических аспектов и практических вопросов функционирования различных уровней государственного и муниципального управления, является, безусловно, полезной и востребованной.

Считаю, что творческий эксперимент коллектива «Алтайского вестника государственной и муниципальной службы» удался. Желаю преподавателям и сотрудникам филиала, а также всем авторам «Вестника» творческих успехов, научных находок и всего самого наилучшего!

С уважением,

Н.К. Фролова

Редакционный совет:

КАРЛИН А. Б.,

Губернатор Алтайского края

ЛООР И. И.,

Председатель Алтайского краевого

Законодательного Собрания

ВЛАСОВ В. С.,

Главный федеральный инспектор

в Алтайском крае

ЕФРЕМОВ П. В.,

Глава администрации Первомайского района

Алтайского края, Председатель Совета

Ассоциации «Совет муниципальных

образований Алтайского края»

БОЙКО Е. А.,

Ректор Сибирской академии

государственной службы

Редакционная коллегия:

ПАНАРИН И. А.

ВОРОНОВА Л. Э.

ГОРДЕЕВ К. В.

ДОЛЖИКОВ А. В.

ЗНАМЕНИЦКОВ Р. В.

КАЙГОРОДОВА Т. В.

КУЗИКОВ А. С.

ЛОМОВА Н. Г.

МОЛОТОВ А. В.

МОСИНА И. Г.

ПОТОРОЧИН Н. А.

ШИШКИНА Е. П.

Учредитель:

Алтайский филиал ФГОУ ВПО

«Сибирская академия

государственной службы»

в г. Барнауле

Адрес редакции:

656008, Алтайский край,

г. Барнаул, ул. Партизанская, 187.

Электронная версия:

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

E-Mail: info@asapa.ru

Верстка И.В. Шаповалов

Дизайн С.Н. Кисленко

Подписано в печать 15.06.2009

Заказ 415. Тираж 300 экз.

Отпечатано в типографии ООО «Азбука»

г. Барнаул, пр. Красноармейский, 98а

тел. 62-91-03, 62-77-25

E-mail: azbuka@dsmail.ru

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗГОВОР С ВЛАСТЬЮ

Кулик А.В. На пути к правовому государству..... 2

УПРАВЛЕНИЕ

Фролова Н.К. Россельхознадзор: практический аспект реализации эффективных технологий государственного управления 4

Колокольцев М.Г. Становление современной российской государственности: историческая перспектива 7

Невьянцева Н.С. О некоторых вопросах формирования информационного общества в России..... 12

Ретивых И.В., Кайгородова Т.В. Исследование социального самочувствия населения в общей оценке имиджа г. Барнаула 16

Шарапов А.В. Изменение нормативно-правовой базы молодежных парламентов в Алтайском крае..... 22

Ляпина Ю.Н. Роль аспекты профессиональной деятельности руководителей... 25

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Ломова Н.Г. Особенности применения кадровых технологий при прохождении государственной службы..... 30

Баранов И.В. Правовой статус государственных гражданских служащих и система должностей в региональном законодательстве Российской Федерации (на примере Тверской области)..... 33

Чаннов С.Е. Применение антикоррупционных запретов после окончания государственной или муниципальной службы..... 36

Маракулин Д.А. К вопросу о противодействии коррупции на уровне субъекта Российской Федерации..... 39

Пресняков М.В. Ответственность государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений: проблемы законодательного регулирования..... 41

Самсонова Т.Н. Актуальные проблемы документационного обеспечения контроля в системе местного самоуправления 44

Клепов Ю.Г. Социально – экономический портрет чиновника в русской классической литературе XIX века 48

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Знаменищikov Р.В., Рудт Ю.А. Совершенствование институтов публичной власти без изменения Конституции РФ 52

Должиков А.В. Принцип определенности как фактор предотвращения коррупционных правовых норм..... 56

Насыров Р.В. Государственная идеология и национальная идея (вопросы соотношения)..... 59

Шубин Ю.П. Некоторые проблемы управления охраной окружающей среды и природопользованием..... 62

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Батейкин Д.В. Система государственных и муниципальных заказов как один из механизмов преодоления экономического кризиса..... 65

Алтухов В.М. Социально-экономические проблемы России и возможные пути их решения..... 69

Денисов Я.А. Бюджетная политика Алтайского края в условиях кризиса 72

Гордеев К.В. Формирование института расходных обязательств как механизма совершенствования управления общественными финансами 75

Куратченко Е.В. Муниципальное образование как сложная социально-экономическая система 77

Сергиенко А.М. Социально-экономическое положение сельских жителей Алтайского края: современные особенности и динамика (по результатам социологического исследования) 79

Волкова К.И. О некоторых проблемах определения критериев малого бизнеса 85

Анисимова М.М. Статистика бедности: кому сегодня живется непросто 88

ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Лякишева В.Г. Проблемы и перспективы в деятельности представительного органа муниципального образования..... 90

Гордеев К.В. Особенности управления общественными финансами в Федеративной Республике Германия 94

Цапкова М.С. Некоторые подходы к организации управленческого контроля (на примере исполнения функции по рассмотрению обращений граждан) 96

В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ

Ломова Н.Г., Подуровская Т.С. Методические рекомендации по формированию резерва кадров на государственной службе..... 100

План- график повышения квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих органов государственной власти и органов местного самоуправления Алтайского края в Алтайском филиале СибАГС в г. Барнауле на 2009 год. 106

Книжное обозрение 107



НА ПУТИ К ПРАВОВОМУ ГОСУДАРСТВУ

В последнее время в российском обществе с участием высших должностных лиц государства развернулась дискуссия о роли юристов в государственном строительстве, качестве юридического образования в стране и путях его улучшения. Редакция журнала обратилась с вопросами по этой и другим темам к руководителю Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю, Заслуженному юристу России Кулик Алексею Владимировичу.

Алексей Владимирович, какое место занимают органы юстиции в системе государственных органов Российской Федерации?

В целях лучшего понимания значения Министерства юстиции в системе государственных органов необходимо обратиться к истории его создания. Министерство юстиции России было учреждено 08 сентября 1802 года Манифестом Александра I «Об учреждении министерств». Этим же документом в составе Правительства предусматривалась должность министра юстиции, и он одновременно являлся генерал-прокурором Российской империи. На Министерство юстиции были возложены функции подготовки законодательных актов, а также управления деятельностью судов и прокуратуры. Впоследствии Министерство юстиции неоднократно реорганизовывалось, в том числе и в последние годы. Современный период реформ в России направлен на совершенствование и укрепление правового государства, создание и развитие демократических институтов общества. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» Минюст России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний, регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, обеспечения установленного порядка деятельности судов и

исполнения судебных актов и актов других органов, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественные объединения, политические партии и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния. На всех этапах развития нового российского государства Минюст России выполняет свое главное предназначение – способствовать формированию и укреплению в России основ правового государства.

В ведении Министерства юстиции находятся службы исполнения наказаний и судебных приставов, государственные судебно-экспертные учреждения, агентство по правовой защите результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения. Министерство юстиции ведет реестр адвокатов Российской Федерации, надзирает за работой нотариусов.

Всего в Министерстве работает около 500 тысяч юристов с высшим образованием. Это уникальный правовой потенциал, который не имеет никакой другой структуры.

Какими полномочиями наделено Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю?

Положение об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденное приказом Минюста России от 25 июля 2008 года, наделяет более чем пятьюдесятью полномочиями. Назову основные из них:

Проводит юридическую экспертизу нормативных актов, принимаемых Алтайским краевым Законодательным Собранием, на предмет их соответствия

Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству; осуществляет ведение федерального регистра нормативных правовых актов Алтайского края, обеспечивает в установленном порядке представление сведений, содержащихся в федеральном регистре; осуществляет государственную регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований; ведет государственный реестр уставов муниципальных образований Алтайского края, обеспечивает в установленном порядке предоставление сведений из указанного реестра; ведет реестр адвокатов Алтайского края; осуществляет в установленном порядке контроль исполнения нотариусами профессиональных обязанностей; выдает лицензии на право нотариальной деятельности; ведет реестр выданных лицензий на право нотариальной деятельности; совместно с нотариальной палатой Алтайского края образует квалификационную комиссию по приему экзамена у лиц, желающих получить лицензию на право нотариальной деятельности; предоставляет в установленном порядке апостили на официальных документах, подлежащих вывозу за границу; рассматривает документы и принимает решение о государственной регистрации региональных отделений политических партий, межрегиональных, региональных и местных общественных объединений, религиозных организаций, а также иных некоммерческих организаций; выдает свидетельства о государственной регистрации и иные документы, подтверждающие факт государственной регистрации региональных отделений политических партий, общественных объединений и религиозных организаций, а также иных некоммерческих организаций; осуществляет контроль за соблюдением региональными отделениями политических партий, общественными объедине-



ниями и религиозными организациями и иными некоммерческими организациями действующего законодательства и соответствии их деятельности положениям, целям и задачам, предусмотренным их уставами; ведет реестр зарегистрированных некоммерческих организаций; осуществляет функции по контролю и надзору в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния.

Какие направления деятельности в последнее время являются приоритетными в работе Министерства юстиции Российской Федерации?

Можно сказать, что любое из направлений деятельности Минюста России имеет свою значимость в защите прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем, в соответствии с Концепцией реформирования органов и учреждений юстиции Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 07 октября 1996 года, одной из основных сфер деятельности Минюста России стало обеспечение единства правового пространства, основанного на строгом соблюдении Конституции Российской Федерации, участие в правовом обеспечении нормотворческой деятельности, государственная регистрация ведомственных нормативных актов, правовая информатизация.

Что такое государственная регистрация ведомственных нормативных актов?

Государственная регистрация ведомственных нормативных правовых актов (актов, принятых федеральными органами власти), осуществляется органами юстиции с начала 90-х годов прошлого века, когда Указом Президента РСФСР на Минюст возложены дополнительные функции.

Процедура государственной регистрации включает в себя: юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации, включая проверку на наличие в нем положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции; принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта; присвоение регистрационного номера; занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Юридическое значение государственной регистрации состоит в том, что федеральные органы исполнительной власти могут направлять для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. В противном случае такие акты, как не вступившие

в силу, применяться не могут и не влекут первых последствий.

Кто ведет Государственный реестр нормативных правовых актов?

На сегодняшний день непосредственное ведение Государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Департамент законопроектной деятельности и регистрации ведомственных нормативных актов, являющийся структурным подразделением центрального аппарата Министерства юстиции Российской Федерации. Так, Министерством юстиции Российской Федерации в 2007 году зарегистрировано 2152 нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, в 2008 году - 2179. Отказано в регистрации соответственно 64 и 57 нормативно - правовых актов.

Ведет ли Министерство юстиции Российской Федерации реестр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации?

Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» на Министерство юстиции Российской Федерации возложена функция ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации предписано обеспечивать направление в Министерство юстиции Российской Федерации копий нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в 7-дневный срок после их принятия, а также официальных изданий, в которых публикуются нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, для включения этих актов в федеральный реестр и проведения юридической экспертизы.

Эта функция выполняется территориальными управлениями Министерства юстиции, в том числе и Управлением Министерства юстиции по Алтайскому краю.

Осуществляют ли органы юстиции государственную регистрацию муниципальных нормативных правовых актов?

Постановление Правительства Российской Федерации № 657 от 10 сентября 2008 года утвердило Положение о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и возложило функции по его ведению на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 03 декабря 2008 года был принят Закон Алтайского края «О регистре муниципальных правовых актов Алтайского края». В соответствии с этим законом в реестр включаются нормативные правовые акты, принятые на местном рефе-

рендуме или сходе граждан, нормативно - правовые акты представительного органа муниципального образования, нормативно - правовые акты главы муниципального образования, главы местной администрации и должностных лиц местного самоуправления.

В связи с этим, ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов с возложением функции по его ведению на органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечит полный учет этих актов, соответствие их федеральному и региональному законодательству, что, в свою очередь, будет способствовать обеспечению единства правовой системы Российской Федерации, а также свободному доступу граждан, органов государственной власти и организаций к актам, включенным в него.

Начата практическая работа по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов в Алтайском крае. Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю обеспечивает методическое сопровождение этого регистра.

Кто работает в Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю? Испытываете ли Вы проблемы при подборе и организации работы с кадрами?

Прежде всего хотелось бы отметить, что в коллективе Управления работают высокопрофессиональные юристы: более 50% имеет опыт работы от 5 до 15 лет. В коллективе практически нет текучести кадров, существует конкурсная система формирования кадрового резерва, и сотрудники повышают свой служебный уровень в коллективе. Почти треть сотрудников Управления награждена Министерством юстиции РФ, в коллективе работают и заслуженные юристы России, и почетные работники юстиции. Подавляющее большинство работников Управления – гражданские служащие – люди, преданные делу, стойко переносящие все тяготы службы.

Какие проблемы в своей повседневной службе испытывают сотрудники Управления?

Проблемы, по-видимому, общие для нашего общества. Сотрудники Управления вынуждены встречаться с фактами правового нигилизма, низкой правовой культуры не только населения, но и государственных и муниципальных служащих. Не в полной мере исполняется закон о материально-техническом обеспечении служащих. Но сегодня в условиях кризиса этот вопрос не первоочередной.

Возникающие частные проблемы решаются в повседневной работе.





РОССЕЛЬХОЗНАДЗОР: ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ РЕАЛИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Наталья Константиновна Фролова, заместитель руководителя Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, действительный государственный советник Российской Федерации 2 класса, доктор экономических наук, профессор

В данной статье рассмотрен практический аспект обеспечения эффективности технологии управления в федеральном государственном исполнительном органе власти – Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

В большинстве стран мира продовольственный аспект национальной безопасности признается одним из наиболее приоритетных направлений государственной политики, законодательской деятельности, научных исследований. Недавние «продовольственные скандалы», связанные с отравлением людей меламином в Китае, вспышкой гриппа птиц, поставками некачественного мяса птиц из США, попытками поставок из европейских стран мяса говядины и свинины с наличием недопустимых превышений антибиотика, и другие грубейшие нарушения международных ветеринарно-санитарных правовых норм и законодательства РФ серьезно подорвали доверие потребителей к импортному продовольствию.

Более 70 стран мира приняли законы о государственном регулировании сельского хозяйства, регламентирующие в числе прочего и вопросы пищевой и продовольственной безопасности. **Пищевая безопасность** гарантирует качество и безопасность продуктов питания, тогда как **продовольственная безопасность** гарантирует производство в конкретной стране достаточного количества качественных и безопасных пищевых продуктов, иными словами, обеспечивает продовольственную независимость государства.

В настоящее время продукты в Россию поступают со всех континентов из десятков стран мира. В связи с этим существенно возросла угроза заноса карантинных вредителей растений и возбудителей особо опасных болезней животных, в том числе антропозоонозов, т.е. болезней, общих для человека и животных, из государств Юго-Восточной Азии,

Африки, Южной Америки и отдельных стран, входящих в Евросоюз.

В качестве неотложной государственной меры по обеспечению продовольственной и биологической безопасности России в 2004 году постановлением Правительства Российской Федерации создана Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор). Она осуществляет государственный надзор и контроль в области безопасности сельского хозяйства, включая животноводство и растениеводство. Помимо этого в ее компетенцию входит надзор за безопасностью производства, хранения и оборота зерна, за состоянием почв и использованием пестицидов и других опасных агрохимикатов и ещё ряд функций, напрямую не связанных с сельским хозяйством.

Одной из важнейших задач Россельхознадзора является охрана территории Российской Федерации от заноса особо опасных болезней животных, сырья и продукции животного происхождения, а также контроль импортируемых растительных и других грузов из иностранных государств.

При исполнении своих государственных полномочий Россельхознадзор активно взаимодействует с другими органами государственной власти. Так в рамках Межведомственного плана мероприятий по пресечению незаконного ввоза и оборота мяса и мясной продукции на территорию России Россельхознадзор и соответствующие подразделения МВД, ФСБ и ФТС в 2008 году предотвратили ввоз и изъяти из незаконного оборота более 28 тыс. тонн недоброкачественной и опасной продукции.

Для эффективного выполнения возложенных правительством функций Россельхознадзор создал многоуровневую систему контроля, включающую комплекс взаимосвязанных мероприятий, проводимых как на территории России, так и за её пределами.

Только в течение 2008 года проведено ветеринарно-санитарное инспектирование 444 предприятий в 15 странах мира, заинтересованных в поставке животноводческой продукции в Россию. По результатам проверок в список аттестованных включено 114 новых предприятий, 62 – не аттестовано, для 135 ранее аттестованных предприятий подтверждено право экспорта в Россию, 117 предприятий лишены этого права по причине несоблюдения норм российского ветеринарно-санитарного законодательства.

Работа Россельхознадзора на границе Российской Федерации и за рубежом взаимосвязана и скоординирована. Если работа специалистов в зарубежных странах позволяет резко уменьшить поток нежелательной продукции, то выявление на границе небезопасной импортной продукции влечёт за собой проверку работы ветеринарных служб других стран.

Созданная система включает в себя контроль поднадзорной продукции до её поступления на российскую границу, экспертизу ветеринарных, фитосанитарных и других сопроводительных документов с целью исключения подлога и подмены товара, а также мониторинг безопасности поступающей продукции. Работает система оперативного оповещения по электронной почте о поднадзорных грузах, направленных в адрес фирм. Нарушитель сталкивается не с отдельным инспектором, а с системой, работающей на нескольких уровнях, что позволяет к



тому же предупреждать коррупционные проявления.

Особое внимание Россельхознадзор уделяет безопасности продукции отечественного животноводства, птицеводства, растениеводства, обеспечивая внутренний государственный надзор в рамках предоставленных полномочий. Организован плановый мониторинг дикой флоры и фауны: лесов, диких животных, относящихся к объектам охоты.

Для проверки безопасности продукции Россельхознадзор создал сеть лабораторий, которые оснащены самым современным оборудованием, укомплектованы опытными специалистами. В лабораториях освоены и применяются современные методики определения чужеродного генетического материала, запрещенных анаболических стимуляторов роста, токсинов биологического происхождения, пестицидов, диоксинов, а также тяжелых металлов и др.

В течение 2008 года Службой осуществлялась активная международная деятельность по выполнению своих контрольно-надзорных функций в части обеспечения соблюдения норм российского законодательства при поставках животноводческой и растительной продукции из иностранных государств в Российскую Федерацию, а также осуществления взаимодействия по налаживанию и укреплению сотрудничества между Российской Федерацией и иностранными государствами Евросоюза, Азии, Северной и Южной Америки, Австралии и Африки.

В 2008 году официальные лица Россельхознадзора посетили около 50 стран и подписали 23 меморандума в области ветеринарии, фитосанитарии, а также обеспечения безопасности продукции растительного и животного происхождения.

Подписание меморандумов и протоколов на уровне Россельхознадзора и профильных служб иностранных государств эффективно отразилось на качестве взаимодействия с ними в вопросах, входящих в компетенцию Службы, а также на осуществлении ею своих контрольно-надзорных полномочий.

В рамках мероприятий по присоединению России к ВТО официальные лица Россельхознадзора посетили научно-исследовательские учреждения иностранных государств и ознакомились с последними методами диагностики вредных веществ в продуктах растительного и животного происхождения.

В 2008 году в г. Москве Руководитель Россельхознадзора С.А. Данкверт провел

VII заседание Российско-Аргентинской Межправительственной комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству, а также III заседание Российско-Чилийской Межправительственной комиссии по торговле и экономическому сотрудничеству. Реализация решений заседания Российско-Чилийской МПК была осуществлена Россельхознадзором ранее установленных сроков.

В ноябре 2008 года в рамках Дней России в Латинской Америке в качестве одного из глав российской делегации С.А. Данкверт провел мероприятия форума бизнес-лидеров «Латинская Америка: стратегическое партнерство и выгодные инвестиции».

Представленная выше деятельность Россельхознадзора обрисована лишь в общих чертах и не отображает в полном объеме многогранную, ежедневную, а по некоторым направлениям надзора - круглосуточную деятельность коллектива в штатном исчислении более 17-ти тысяч специалистов.

В текущем году Россельхознадзору исполнится 5 лет со дня образования. О его необходимости в системе федеральных органов исполнительной власти России не возникает вопросов.

Созданию государственной структуры, такой как Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, предшествовала осознанная, творческая, исключительно в рамках законодательства Российской Федерации, нацеленная на перспективу административная работа, которая включала в себя основные направления:

Назначение Руководителя Россельхознадзора и его заместителей.

Регистрация Россельхознадзора как федерального органа исполнительной власти Российской Федерации.

Утверждение и регистрация правовых актов, регламентирующих полномочия в области государственного надзора.

Формирование структуры центрального аппарата Россельхознадзора.

При этом выстроенная структура не должна быть статичной и окончательной. Речь идёт не о частых кардинальных изменениях подразделений центрального аппарата, а о готовности внесения корректив в структурное построение с учётом начального этапа формирования Россельхознадзора и его территориальных управлений, начала активной деятельности и приобретения при этом практического опыта, изменений государственных полномочий (возможное

наделение дополнительными функциями, передача полномочий другим ведомствам или регионам), оптимизации в закреплении поднадзорных регионов за территориальными управлениями и др.

Организация взаимодействия с министерствами и ведомствами стран-импортёров, в компетенцию которых входит контроль за сельскохозяйственной продукцией животного и растительного происхождения.

Организация важнейшей работы по планированию материально-технического обеспечения деятельности Россельхознадзора и его территориальных управлений с учетом оптимизации распределения и экономии бюджетных средств.

Включение в системную работу экономического планирования, бухгалтерского учета и отчетности в соответствии с требованиями законодательства РФ к федеральному органу исполнительной власти.

Параллельно проводилась организационная работа по созданию территориальных управлений Россельхознадзора. Здесь нужен был дифференцированный подход, который учитывал бы наличие в регионе внешней Государственной границы Российской Федерации, особенности развития АПК, плотность населения, наличие объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, особенности инфраструктуры регионов, природно-климатические условия и другие характеристики. Соответственно была разработана типовая организационно-штатная структура территориального управления, но реальное структурирование созданных территориальных управлений имеет свои особенности. Например, за Управлением Россельхознадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай закреплено два поднадзорных субъекта РФ, за некоторыми территориальными управлениями закреплены три поднадзорных субъекта РФ, за другими – один.

В последние годы практикой стало, когда специалисты центрального аппарата Россельхознадзора участвуют в ежегодных совещаниях территориальных органов, посвященных подведению итогов деятельности на местах за прошедший год. Положительных моментов от такой практики много. Во-первых, специалисты центрального аппарата самостоятельно могут услышать острые, проблемные вопросы, волнующие тот или иной регион, взглянуть на эти вопросы под иным углом зрения, и, как следствие, выработать оптимальную с точки зрения





государственного управления форму решения этих вопросов на федеральном уровне. Во-вторых, повышается статус итоговых совещаний территориальных органов Службы, что немаловажно для организации взаимодействия в регионе всех контрольно-надзорных органов. В-третьих, такая организация способствует оперативному управлению разветвленной сетью территориальных органов Россельхознадзора.

Кроме того, участие в итоговых совещаниях территориальных органов помогает специалистам центрального аппарата своевременно увидеть негативные тенденции, возникающие в деятельности Службы, и скорректировать их влияние.

Например, в последнее время стала отмечаться рутинность работы территориальных органов Службы и подведомственных учреждений. Причем рутинность проявляется на всех этапах управления – от планирования и до контроля исполнения принятых решений. Все управленческие процессы направлены на сохранение достигнутых результатов. Однако настоящее время требует от консервации достигнутого перейти к стратегическому планированию деятельности, в том числе направленному на решение конкретных проблем. Кроме того, за прошедшее время Службой накоплен колоссальный эмпирический материал, который требует глубокого анализа и прогнозирования развития ситуации. Следовательно, сегодня территориальным органам и учреждениям необходимо ставить задачи по предупреждению возникновения тех или иных угроз, а также задачи по адаптации деятельности территориальных органов и учреждений к меняющимся условиям.

Большое внимание руководство Россельхознадзора уделяет подготовке кадров. Работа с кадрами проводится в строгом соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и другими нормативными актами Российской Федерации.

Основой для перспективной кадровой работы в условиях государственной службы является Указ Президента Российской Федерации № 261 от 10 марта 2009г. «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)».

В Россельхознадзоре разработана и реализуется программа подготовки кадров для государственной службы и

профессионального развития государственных служащих с целью повышения результативности их служебной деятельности в целом. Специалисты центрального аппарата и территориальных управлений на основании разработанных и утвержденных тематических планов в соответствии со своей специализацией проходят переподготовку, обучение на базе высших учебных заведений, научно-исследовательских институтов страны, стажировются в лучших ветеринарных лабораториях мира, принимают участие в работе научных симпозиумов, в том числе и за рубежом.

Разрабатывается и постоянно обновляется локальная нормативно-правовая база, регулирующая работу с кадрами в территориальных управлениях.

Применяется система мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной службы и стимулирования добросовестного исполнения обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне.

Работа с кадрами в Россельхознадзоре постоянно совершенствуется, изыскиваются новые методы кадровой работы с целью повышения мотивации государственных служащих и создания условий для роста результативности их профессиональной служебной деятельности.

Управление такой структурой как Россельхознадзор – сложный и многогранный процесс. Внедрение системы планирования и проектного управления в равной степени важно как для административно-управленческих процессов, так и для решения других задач, связанных с реализацией полномочий в области государственного контроля и надзора. Разработка такой системы должна осуществляться с внедрением новых комплексных механизмов целеполагания и бюджетирования, ориентированных на результат.

Руководитель Россельхознадзора Сергей Алексеевич Данкверт является опытным управленцем. В своей работе он широко сочетает принципы единоначалия и коллегиальности. На основании Положения о Коллегии Россельхознадзора не реже одного раза в квартал проводятся заседания Коллегии, а если требуется служебная необходимость, сроки между заседаниями Коллегии уменьшаются.

Руководитель Россельхознадзора лично проводит встречи с руководителями территориальных управлений, направляет в регионы своих заместителей,

плановые и внеплановые комплексные инспекторские комиссии центрального аппарата, встречается с руководителями субъектов РФ по вопросам, связанным с деятельностью территориальных управлений и подведомственных федеральных государственных учреждений, представляет интересы России при подписании международных меморандумов, работает с документами. Это лишь некоторые основные формы управления, позволяющие руководителю объективно знать обстановку и непосредственно влиять на неё.

Устойчивость управления достигается слаженными действиями руководства центрального аппарата Россельхознадзора и внедрением механизма универсальности и взаимозаменяемости руководителей и специалистов, т.е. в отсутствие штатного работника его функции может выполнять назначенный сотрудник.

Автоматизированная система государственного ветеринарного и фитосанитарного надзора обеспечивает круглосуточно в оптимальном режиме направление уведомлений о прохождении подконтрольных грузов и выдачу ветеринарных фитосанитарных разрешений на ввоз и вывоз продукции, что обеспечивает непрерывность и оперативность контрольно-разрешительной деятельности.

В современных условиях динамично развивающегося общества формы и методы управления стремительно совершенствуются, предлагаются новые технологии управления, о которых ещё не было известно 10 лет назад, а сегодня они являются обычной нормой в руководстве. Это нужно учитывать современным руководителям всех уровней.

Один из главных принципов деятельности Россельхознадзора – гласность, открытость, доступность. Этой цели служат публикации в прессе, теле- и радиопередачи, встречи с журналистами, обмен информацией на страницах собственного сайта в Интернете, работа с жалобами и обращениями, организация личных приемов граждан и др.

Работа по совершенствованию аграрно-промышленного комплекса России предостит масштабная, и комплексная система обеспечения национальной продовольственной безопасности, созданная и контролируемая Россельхознадзором, должна сыграть в ней одну из важных ролей.





Максим Геннадьевич Колокольцев, старший преподаватель Алтайского Государственного Технического Университета им. И.И. Ползунова, кандидат исторических наук

Статья раскрывает процесс становления современной российской государственности. Автор определяет истоки и направления развития сервисного государства. Публикация выделяет актуальные вопросы государственного строительства.

СТАНОВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ: ИСТОРИЧЕСКАЯ ПЕРСПЕКТИВА

Традиционное и индустриальное **общества** создали разнообразные теории о месте и значении государства. Сегодня традиционные формы отношений между государством и обществом вошли в состояние кризиса. Постиндустриальное, информационное общество ставит задачу выдвижения новых проектов государственного развития. Переход от индустриального общества к информационному приводит к сервисизации отношений. Государственное управление должно трансформироваться в деятельность, базирующуюся на конкурентных принципах, нацеленных на обеспечение **услуг** для удовлетворения потребностей¹. Признанная теория развития социального государства предполагает обеспечение набором услуг всех социальных групп, что также актуализирует разработку идеологии сервисного государства.

Становление социума, развитие гражданского общества способствует расширению сферы услуг и сервиса. Опережающими темпами, например, в Алтайском крае в первой половине 2007 г., росли объемы предоставления услуг правового характера (132,3%), туристских услуг (127,5%) и связи (120,3%), в октябре населению оказано услуг на 2,5 млрд. рублей, что на 1,6% выше уровня сентября. При этом тарифы на услуги увеличились в октябре всего на 0,7%. Если следовать основным положениям марксистской социологии, которые до сих пор определяют методологическую **основу** общественных наук, то следую-

щим этапом должно стать бурное развитие соответствующего политического маркетинга.

Переход от партийно-государственной, командно-административной системы к многофакторным социально-экономическим отношениям и, в связи с этим, усложнение общественных отношений создает условия для развития сервиса. Переходный период позволяет использовать иные **механизмы** реализации социальной политики государства. Государство утратило важнейшие функции в регулировании социальной сферы, которые выполняло в советском обществе, поэтому им не сбалансирован учет интересов всех социальных слоев, не аккумулируются необходимые финансовые ресурсы для перераспределения средств регулирования сферы труда, здравоохранения, образования.

Проведенные социологические исследования показали, что преобладающая часть населения уверена в "особом пути" России. Сервисная политика государства позволяет избежать заимствования часто чуждых западноевропейских принципов и способов управления, так как предоставление сервисных услуг предполагает аналитический учет природно-климатических, ментальных особенностей, традиций каждого региона. Так может быть решена проблема отчужденности личности, народа, общества от государства и политической элиты. Сервисное государство преодолевает отчуждение личности, так как производство услуги осуществляется в

процессе труда, обслуживания, главная цель которого удовлетворить все индивидуальные **потребности**, свойственные природе потребителя услуг.

Существует огромный отечественный опыт сервисных отношений, которые укореняются в далекой древности. Дальнейшая модернизация, трансформация государства блокируются не менталитетом русского народа. Российской элите нужно научиться управлять свободным человеком.

Рождение древнерусского государства произошло в результате оформления именно его сервисной функции. Жители Новгорода в 862 г. призвали варягов с целью оказать им ряд политических и экономических услуг, а именно организовать налогообложение, административное управление. Горожане, бояре, князья мужи Новгорода выбирали князя и по общему согласию могли сместить его, если тот не выполнял возложенные на него обязательства. Так, в 1136 г. горожане изгнали князя Всеволода Мстиславича, так как он "не бережет смердов". Заключая договор с новгородцами, князь находился на довольствии за свои военные и управленческие услуги городу. Князь, вождь дружины в древних торговых городах Руси IX в. был в качестве наемного военного охранника города и его торговых операций. Неслучайно историк Р. Пайпс назвал древнерусское государство "торговой кампанией". Значение князя как наемника Новгорода старался поддерживать договорами до конца своей вольности². Ведь, как опи-





сал город Глухов в своей политической сатире “История одного города” писатель М.Е. Салтыков-Щедрин, который в 1858–1868 гг. был вице-губернатором в Твери и Рязани и председателем Казенной палаты в Пензе, Туле и Рязани, “глуповцы”, пригласив управлять ими, сами “надели хомут на шею” и стали неистово поклоняться государству.

Заселение славянами Среднерусской равнины, поделенной между различными княжествами, и складывание великорусской народности происходило в сложных природно-климатических, этнических, внешнеполитических условиях, что служило основой для развития сервисных отношений. Крестьянин, холоп теперь непосредственно могли обратиться к князю, к боярину за помощью. Философ-славянофил К.С. Аксаков писал: “Вера и жизнь; вот почему всякий чиновник, начиная от боярина, был свой человек народу; вот почему, переходя из земских людей в служилые, он не становился чуждым Земле. Выше всех этих разделений было единство веры и единство жизни, быта, соединявшее Россию в одно целое”³. Великороссы объединились вокруг Москвы с желанием прекратить повсеместные бесчинства князей, иноземных захватчиков и выстроить справедливые общественные отношения, удовлетворяющие каждого человека. Услужение бояр усиливало политическую власть и, наоборот, отказ боярина оказать услугу приводил к смуте. Поэтому позже такие отношения были заменены строгим подчинением дворян-холопов. После монголо-татарского нашествия возобладали подданнические взаимоотношения между населением и княжеской властью, вместо услуги кнут и меч. Политическая раздробленность огромной русской земли, собиравшие великорусских областей вокруг центра, свои механизмы передачи власти породили военно-служилый, азиатский характер российского государства. Такое политическое образование поглощало свободу человека во имя всеобщей великорусской цели, часто забывая в будущем обслужить его жизнедеятельность.

Затем в имперский и советский периоды русской истории стала преобладать именно такая государственная политика, которая предполагала насильствен-

ное подавление недовольства человека, а не удовлетворение его потребностей. Теперь государственность формировалась через оказание услуг иноземным захватчикам, иностранным правителям, их идеологам. Историк Н.М. Карамзин заметил, что “вообще с XI в. мы не подвинулись вперед в гражданском законодательстве: чему виною были замешательства и непостоянства в правлении внутреннем. Князья, не уверенные в твердости своих престолов, судя народ по необходимости и для собственного прибытка, старались уменьшать для себя затруднения: совесть, присяга, здравый ум естественно казались самым простейшим способом решить тяжбы согласно с древними обычаями и без всяких письменных общих правил. Суд духовный, основанный на Кормчей книге, или Номоканоне, был не лучше гражданско-го: ибо сии законы греческие во многом не шли к России и долженствовали часто уступать место произволу судей”⁴. Политик и философ М.А. Бакунин пропагандировал во второй половине XIX в., что с рождения государств, мир политики всегда был и продолжает быть ареной наивысшего мошенничества и разбоя, к тому же высоко почитаемых, ибо они предписаны патриотизмом и высшим государственным интересом.

Зиновьев А.А., Кара-Мурза С.Г. сделали вывод, что “социокультурная матрица” России воспроизводит элементы этатизма и бюрократизма потому, что населения склонно к клиентелизму, испытывает потребности в государственной опеке и пассивно. Если в Западной Европе государства складывались в результате расширения количества рыночных услуг, социальных услуг городов, свободного населения и королевской власти, то огромные земли великорусского общества, их экономическая и политическая разобщенность усиливали роль насильственной, централизованной, авторитарной власти Московских князей. Затем модернизация России, начатая Петром I, предполагала строительство мощного военно-служилого государства, поэтому “Табель о рангах” Петра I до сих пор определяет патриархальный, государственный менталитет русского народа. “С тех пор, – сделал вывод А.И. Герцен в своей работе “Русский народ и социа-

лизм”, – единственной целью царизма остался царизм. Он властвует, чтоб властвовать. Громадные силы употребляются на взаимное уничтожение, на сохранение искусственного покоя”⁵. Хотя уже в начале XIX в. декабрист Н.М. Муравьев в своем проекте конституции выдвинул требование отменить разделение людей на 14 классов и все социальные слои объединить одним званием гражданина.

Современная российская политическая система со времен Петра I складывается под влиянием западноевропейской политической мысли. Дж. Локк, Т. Гоббс, Жан-Жак Руссо, разрабатывая теорию Общественного договора, отводили государству определенные сервисные функции, которые можно отметить еще в теории о республиканской форме правления Аристотеля. Люди легко соглашались с общим принципом невмешательства властей в частные дела, однако каждый из них желал бы, чтобы правительство, в виде исключения, именно ему оказало помощь в его конкретном деле. Поскольку огромное множество людей одновременно придерживаются этой точки зрения, влияние центральной власти мало-помалу распространяется на все сферы их жизни, хотя каждый в отдельности желал бы ограничения этого влияния. Т. Гоббс пишет о государстве как о чудовище Левиафане. Все подданные обязаны повиноваться, как божественным законам, тому, что будет объявлено государственными законами. Немецкая классическая философия продолжила такую традицию. И. Кант полагал, что без антагонизма и связанных с ним страданиями и бедствиями невозможен никакой прогресс, никакое развитие. Идеальным состоянием общества И. Кант считал мир между отдельными лицами в естественном состоянии и между государствами, но этот мир есть далекая цель. Последователи немецкой философии К. Маркс, Ф. Энгельс, мысль которых определяла всю общественную жизнь России с 1917 г., добавили, что реальность исторической жизни не мир, а борьба между классами. Вспоминаются поговорки, ставшие русскими, народными: “Тяжело в учении, легко в бою. Покой нам только снится”.

Хотя, уже М. Вебер выделил две категории межклассовых отношений, а



именно, собственность и услугу. Социальные слои могут быть стратифицированы по видам услуг и по способам их предоставления. Социолог выделил “стяжательный класс”, статусная роль которого предопределена возможностями “эксплуатировать услуги на рынке”⁶. Джорж Хоманс, продолжив тему, сформулировал “теорию обмена”, согласно которой социальная система состоит из людей, находящихся в непрерывных процессах материального и нематериального обмена друг с другом. А. Токвиль подтверждает, что пути разрешения социальных конфликтов можно увидеть не только в борьбе классов и социальных групп за средства производства, в конкуренции личностей и социальных групп в обретении власти, но и в сервисизации социально-политических отношений⁷. Современная концепция социального государства приводит к переходу от классовой сущности понимания государственности к системному социальному качеству сервисного общества.

Отмирание государства, подавление его гражданским обществом, социумом политики прогнозировали в ближайшем будущем М.А. Бакунин⁸, а вслед за ним его младший по возрасту коллега и конкурент К. Маркс. Философ Н.А. Бердяев сформулировал мысль, что идеальное будущее представляется безгосударственным, “государство есть постылое настоящее”. Современный политолог О.В. Гаман-Голутвина сделал вывод, что новое государственное управление представляет собой революцию в воззрениях на государство, которое из всеохватного Левиафана предстает поставщиком услуг. Приравнение “государственного к политическому” становится неправильным, чем больше государство и общество начинают пронизывать друг друга; все вопросы, прежде бывшие государственными, становятся общественными, и наоборот.

Даже в имперский период истории России можно привести данные, подтверждающие осознание правящей верхушкой необходимости оказания определенных услуг своему народу. Так, например, “Уложенная комиссия” Екатерины II способствовала в некоторой мере осуществлению обслуживания населения, что естественно только под-

тверждало кризисное состояние политической системы государства. Просвещенный абсолютизм Екатерины II был призван удовлетворить интересы подданных, так как в основу своего правления императрица желала положить теории “Общественного договора”, “общего блага”. Наследники Петра I несколько смягчали сословные повинности или совсем их отменяли, что создавало некоторое основание для партнерских отношений между социальными слоями имперской России в органах местного самоуправления. Такие предпосылки существовали в России, особенно в Сибири во второй половине XIX в. до периода насильственного внедрения в сознание трудового народа марксистской идеи классовой борьбы между пролетариатом и буржуазией. Хотя такие классы не были многочисленными в социальной структуре России, поэтому выдвигались идеи учреждения беспартийных советов и земств, способствующие консолидации государства и народа. Общее дело, республика предполагает объединение различных социальных субъектов и партнерство, что является основой становления сервисного государства.

Начавшиеся под давлением развивающегося частного капитала государственные реформы “сверху” в 1860-е гг. хотя и ущемляли интересы российского общества и человека, но создавали смутные предпосылки для формирования системы финансового, правового и социального сервиса. Народники П.А. Лавров, Н.К. Михайловский, придерживаясь субъективного метода в социологии, видели основную задачу в изучении мотивов личностей и их нравственных идеалов. П.А. Кропоткин писал: “...никакого навязывания отдельному лицу каких бы то ни было действий под угрозой общественного наказания...общество ничего не требует от отдельного лица, чего это лицо само не согласно добровольно в данное время исполнить”. Субъективный метод направлен на поиск оптимальных “форм солидарности между людьми”, т. е. такого общественного устройства, при котором каждая личность, все классы могут удовлетворять свои потребности. Следует заметить, что народнический эмиграционный центр находился в Лондо-

не, а именно Великобритания является сегодня лидером прямой “электронной демократии”. Главным принципом реорганизации государства стала его сервисная ориентация, которая позволяет реализовать принцип, сформулированный в Великобритании: “Правительство не для себя, правительство для народа”.

Национальное единство, убежденное и обдуманное согласие являются основой государства, и не требуется минимального уровня экономического развития и социальной дифференциации. Вспомним, что именно большевики, убедившись в возможности построения социализма в отдельно взятой стране, не дожидаясь созревания соответствующих условий, а именно, численного преобладания пролетариата, смогли захватить власть в 1917 г., так как в России давно существовал свой опыт общественного движения. Агитируя во всех слоях населения, большевики объединили общество, но уже в первые месяцы формирования своего режима стали воспроизводить прежние принципы государственного управления, которые синтезировали русские, азиатские и немецкие политические традиции. Советская власть, берущая истоки в земском самоуправлении, но существующая в таких неестественных условиях, все-таки создавала призрачные предпосылки становления социального государства. Так, например, региональные Советы в административной системе СССР второй половины XX в. несколько обслуживали потребности народа. Построение в России коммунизма на базе марксистской идеологии также было основано на понимании человека как функции экономики и также дегуманизировала человеческую жизнь, поэтому переворота во всемирной истории, на который надеялись К. Маркс и Ф. Энгельс, не произошло. Именно личность, социальные отношения и социальность, оформленные народам, являются, по-видимому, базисом политических отношений.

После развала Советского Союза российская государственность продолжала воспроизводить отмеченную мною западноевропейскую политическую традицию. Однако, уже в конце 1990-х гг. “Брат” заявил: “Что немцу хорошо, то русскому смерть”. Разделе-





ние ветвей власти массовым сознанием воспринимается в соответствии с традиционалистскими установками как разлад во власти, что подтверждают конфликты между исполнительными и законодательными органами власти. Должна быть, видимо, система сдержек и противовесов, которая была разрушена в феврале-марте 1917 г. Монархические настроения крестьян, которые верили в народного царя и ненавидели боярско-дворянскую бюрократию, до сих пор определяют менталитет, политическую культуру русского народа. Ф.М. Достоевский, М.А. Бакунин, их последователи в 1860-е гг. выделили один из вариантов развития России, противопоставив революции идею единства всего русского народа, преданного престолу. Историк Н.М. Карамзин писал: “Самодержавие не есть отсутствие законов: ибо где обязанность, там и закон: никто же и никогда не сомневался в обязанности монархов блюсти счастье народное”. Неслучайно в современной России оформляется феномен массового доверия главе государства, который с другой стороны является перевернутым массовым недоверием “к общественным структурам”, инстанциям и “публичным фигурам”.

Западноевропейская избирательная система в России порождает сомнение в возможности реализации интересов граждан. Кроме того, в западноевропейских государствах в последнее десятилетие в политическом процессе отмечается стирание контуров традиционной схемы многопартийности, так как развитие информационного общества приводит к унификации, интеграции социальных интересов различных слоев населения. Институты народного волеизъявления все чаще воспринимаются в своей первичной, древнерусской форме, а именно, как плебисцит, Вече. Мажоритарную избирательную систему опрашиваемые избиратели оценивают выше, чем пропорциональную. Причину предпочтений они объясняют тем, что так можно оценить кандидата по конкретным делам. Может быть поставлена населением государства и его лидерами проблема формирования высшего законодательного органа России. Возможно, это будет своего рода Всероссийский Земский собор, действующий в России до к. ХУП

в. Основу его состава, при этом, могут представлять не столько партии с их амбициозными вождями и бизнес структурами, сколько российский народ в лице профессионалов-специалистов из разных российских земель, что естественным образом будет способствовать эффективному осуществлению сервисной функции государства.

Формирование “средних слоев” населения, для которого “стратегия выживания” уже не является сверхактуальной проблемой, стала с 1991 г. одной из главных задач государственных деятелей. Этот социальный слой, представленный в современной России 25 % населения, мог бы сформировать спрос на качественные социальные услуги. Но большинство этих услуг по-прежнему либо низкого качества, либо недоступны по причине высокой рыночной цены. Актуальной становится вновь проблема социальной справедливости. Сервисизация общества и государства закономерно способна разрешить эту многовековую проблему, так как услуги должны быть оказаны всем социальным группам, иначе прибыль будет минимальной. Принцип “элитизации” доступа к качественным услугам закономерно должен быть ограничен в сервисном обществе и государстве, что увеличит базу социальной поддержки. П.И. Пестель еще в н. XIX в. писал в “Русской правде”: “Народ есть совокупность всех тех людей, которые, принадлежат к одному и тому же государству, составляют гражданское общество, имеющее целью своего существования возможное благоденствие всех и каждого”¹⁰. Следует признать, что воля большинства или воля меньшинства еще не воля народа.

Современная глобализация социально-экономических отношений разрушает традиционные институты собственности, стоимости, приводит к взаимодействию финансового, производственного капитала со средствами массовой коммуникации и информации, формируя новую социальную реальность, в которой человек является главной ценностью. Глобализация социально-экономических отношений приводит и к решению спорных вопросов, поставленных славянофилами и западниками в 1830–1840-е гг. Ф.М. Достоевскому

удалось прийти к этому еще в 1860-е гг., оформив почвенническую концепцию развития общества, согласно которой каждый народ, определив свою самобытность, может на полных правах вступать в различные политические объединения. Атомизация, индивидуализация общества, свобода личности, народная почва становятся предпосылками становления сервисного государства, которое способно объединить множество социальных групп в единый, самобытный социум, эффективно разрешая социальные конфликты.

Отсутствие регулирования политического процесса, характерного для современного информационного общества, приводит к тому, что политики используют административное давление на выборах в виде угроз ограничения подачи газа, электричества, воды, транспортных услуг. Парламенты выполняют технические, обслуживающие функции для центральных органов исполнительной власти¹¹. Между столичными и региональными элитами существует постоянная возможность создания патронажно-клиентельных отношений и удовлетворение таким способом региональных интересов. Такую проблему выделил в середине XIX в. А.И. Герцен, заметив в своих воспоминаниях “Былое и Думы”, “что клиентизм был обычен, подчиненные не смеи сердиться за “ты” от начальника и все на свете открыто искали милостивцев и покровителей”. Построение социального государства в России выдвигает требование введения иных механизмов взаимодействия с гражданским обществом, критериев оценки деятельности политической элиты.

Сервисное государство выделяет объект-услугу, которой можно отслеживать и измерять, учитывая непосредственную и отдаленную пользу, а также на этой основе можно измерять эффективность всех административных реформ. Можно будет говорить, что ведомство в три раза сократило затраты времени при оказании им услуги. Усовершенствуют доступ граждан и организаций к административному управлению и получению ими государственных услуг электронное правительство, “виртуальное государство”, используя современные информационные технологии. Так, например, администрация Томска



оказывает электронную услугу, которая предоставляет информацию о движении документов в органах власти. Объем финансирования программы “Электронное правительство” Российского государства составляет более двух миллиардов долларов. В Алтайском крае, например, постановлением администрации утвержден перечень государственных услуг в сфере образования, культуры, здравоохранения и социальной политики, предоставляемых за счет краевого бюджета, при этом для каждой услуги определены показатели количественной оценки потребности в ней, а также индикаторы качества результата услуги.

Оформляется сервисное право как самостоятельная отрасль. Следует для этого определить принципы, соответствующие предмету и методам правового регулирования. Федеральный закон № 184 от 27 декабря 2002 г. вводит понятие “стандартизация социального обслуживания”, которое ориентировано на рыночный спрос, и устанавливает правила предоставления государственных социальных услуг, способствующие повышению их конкурентоспособности. Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг выделяет классы и подклассы социальных услуг, коды услуг по отдельным категориям клиентов. Более 50 % расходов краевого бюджета, направляемых на предоставление государственных услуг, охвачено стандартами качества. Среди основных задач бюджетной политики на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 гг. глава краевой Администрации выделил: применение механизмов, стимулирующих бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых ими услуг и повышению эффективности бюджетных расходов. При составлении проекта бюджета Алтайского края на 2007 г. впервые были учтены результаты оценки потребности в соответствующих государственных услугах, на основании чего установлен размер субвенций муниципалитетам на предоставление данных услуг. В местные бюджеты после уплаты налогов и сборов в полном объеме поступают доходы от использования муниципального имущества и доходы от платных услуг оказы-

ваемых муниципальными бюджетными учреждениями.

Сервисная политика государства, безусловно, более эффективно может быть проведена на местном уровне. Эксплуатация современных информационных технологий взаимосвязана с проводимой административной реформой, так как постсоветская бюрократическая структура уже не сможет приспособиться к меняющимся условиям. Однако, историк В.О. Ключевский заметил, что уже намерение ввести императрицей Екатериной II самоуправление на местах “не показало, по свидетельству современных наблюдателей, ни должного внимания к этому призыву, ни надлежащего понимания своих интересов”, так как имперская, самодержавная политика Петра 1 привела к изменению менталитета русского народа и стиранию в его памяти значения земского, местного самоуправления. Большевикизация советской власти, попытки совместить западноевропейские, марксистские и древнеславянские общественные ценности привели к окончательной дискредитации земского самоуправления и к сомнениям народа в его возможностях обслужить жизнедеятельность человека. Но реформа местного самоуправления в современной России представляется демократической Европой главным условием вхождения российского государства в социально-экономическое пространство Запада. Федеральный закон № 131 является попыткой приблизить социальную политику к потребителям социальных услуг.

Реформа местного самоуправления закономерно приводит от процедуры принятия решений депутатами к делегированию полномочий. О.В. Гаман-Голутвина отметила постепенный переход от иерархически организованных структур к сетевому принципу управления. Поэтому любая социальная система должна принять программу, которая была бы полнейшим выражением народных стремлений. Так 22 апреля 2008 г. в Барнауле прошло совместное заседание координационного совета по административной реформе при полномочном представителе президента РФ в СФО и межрегиональной ассоциации органов социальной защиты населения, на котором обсуждалась административная ре-

форма в сфере социального обслуживания населения. Губернатор Алтайского края А.Б. Карлин доложил: “Из 104 основных государственных услуг, которые оказываются органами исполнительной власти региона, 20 проходят по линии Главалтайсоцзащиты. Главная задача – повышение качества услуг. В крае начато формирование системы государственных стандартов и регламентов. Принят соответствующий краевой закон. Стандарт – это то, что власть обязана предоставить людям в области социальных услуг, а регламент определяет, каким образом это делать. Но вместе с тем необходимо добиваться от федерального центра надлежащего финансового обеспечения этих услуг”¹². Так мы и возвратимся к истокам.

Таким образом, механизмы сервисного государства раскручены самой российской историей, уроки которой выстраивают вектор государственного проектирования. Дальнейший анализ современных социально-экономических отношений и существующей политической мысли сбалансирует будущее взаимодействие государства и общества.

1. Мырынюк А.Н. Национальные проекты в России: проблемы и перспективы. М., 2007. С. 42.
2. Ключевский В.О. Краткое пособие по русской истории. М., 1992. С. 72.
3. Аксаков К.С. Полное собрание сочинений. М., 1889. Т. 1. С. 16 – 23.
4. Карамзин Н.М. Предания веков. М., 1987. С. 431 – 432.
5. Герцен А.И. Сочинения в 2 т. М., 1986. Т. 2. С. 177.
6. Вебер М. Основные понятия стратификации // Социологические исследования. 1994. № 5. С. 27.
7. Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992. С. 481 – 485.
8. Бакунин М.А. Философия. Социология. Политика. М., 1989. С. 92 – 94.
9. Кропоткин П.А. Хлеб и воля. Современная наука и анархия. М., 1990. С. 287.
10. Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. М., 1951. Т. 2. С. 74.
11. Парламентаризм в России и Германии: история и современность. М., 2006. С. 414.
12. Для кого нужны регламенты? // Алтайская правда. 2008. 25 апреля. С. 2.





Наталья Сафоньевна Невьянцева, консультант отдела по обслуживанию информационно-коммуникационных систем Администрации Алтайского края

В свете «Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года» в статье анализируются проблемы создания и совершенствования информационной системы государственного управления в Алтайском крае.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

Главная особенность современного этапа развития общества заключается в его информатизации. Цель информатизации – в изменении уровня жизни общества за счет повышения эффективности использования всех видов знаний, обрабатываемых с помощью компьютера, что ведет к росту интеллектуального потенциала самого общества. Компьютеры, усиливая интеллектуальные возможности человека, который является частью большинства систем управления, создают многообразие механизмов управления, которое требуется для дальнейшего развития цивилизации. Главная особенность информатизации на современном этапе ее развития в том, что в обозримом будущем она будет основываться на электронной технике в сочетании с достижениями в области искусственного интеллекта и средств коммуникаций.

Увеличение добавленной стоимости в экономике происходит сегодня в значительной мере за счет интеллектуальной деятельности, повышения технологического уровня производства и распространения современных информационных и телекоммуникационных технологий¹.

Существующие хозяйственные системы интегрируются в экономику знаний. Переход от индустриального к постиндустриальному обществу существенно усиливает роль интеллектуальных факторов производства².

Международный опыт показывает, что **высокие технологии**, в том числе информационные и телекоммуникационные, уже **стали локомотивом социально-экономического развития многих стран мира**, а обеспечение гарантированного свободного доступа граждан к информации – одной из важнейших задач государств.

Информационное обеспечение является базой, на которой строится управленческая деятельность государственного аппарата. Информацию здесь следует рассматривать как некую совокупность различных сообщений, сведений, данных о соответствующих предметах, явлениях, процессах, отношениях и т.д. Эти сведения, будучи собранными, систематизированными и преобразованными в пригодную для использования форму, играют в управлении исключительную роль.

В обществе в целом и в государственном управлении в частности всегда существовала и в каждый данный момент существует определенная информационная система, охватывающая саму информацию (ее совокупный массив), формы, методы и средства ее обработки и людей, включенных в информационные процессы. Поэтому, когда говорится о создании и совершенствовании информационной системы государственного управления, то имеется в виду не просто система, функционирование которой связано с формированием, регистрацией,

сбором, обработкой и хранением информации, отражающей состояние определенных объектов и субъектов в их динамике, качественно и принципиально новое явление. Проблема не сводится к простому внедрению в управление новейшей вычислительной техники, созданию сетей и программ ЭВМ, как это полагали многие ученые и практики в 60-х годах. Она гораздо объемнее, сложнее, глубже и труднее в разрешении. Применение микроэлектроники, информатики, микропроцессоров, роботов и других современных обслуживающих средств открывает возможности перевода всей работы с информацией на новые научные и технические уровни, создания рациональных и эффективных информационных технологий³.

Под информационными и коммуникационными технологиями предлагается понимать комплекс объектов, действий и правил, связанных с подготовкой, переработкой и доставкой информации при персональной, массовой и производственной коммуникации, а также все технологии и отрасли, интегрально обеспечивающие перечисленные процессы. На сегодняшний день в понятие «информационные технологии» (ИТ) входят микроэлектроника, разработка и производство компьютеров и программного обеспечения, связь и телефония, мобильные сервисы, обеспечение доступа в Интернет, обеспечение ин-



формационных ресурсов Интернета, а также разнообразные культурные феномены, связанные с перечисленными областями деятельности и правила (как формализованные, так и неформальные), регламентирующие эти области деятельности.

В Федеральном законе от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», принятом Государственной Думой 8 июля 2006 года и одобренном Советом Федерации 14 июля 2006 года даются следующие определения: «Информация - сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Информационные технологии – процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов»⁴.

Говоря об информационной модели государственного управления, следует понимать, что, прежде всего, речь идет об **информатизации всех управленческих процессов в органах государственной власти всех уровней, об информатизации межведомственных взаимоотношений, о создании компьютерных систем, способных поддерживать все функции взаимодействия этих органов с населением и предпринимательскими структурами.**

Информационное общество характеризуется высоким уровнем развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивным использованием гражданами, бизнесом и органами государственной власти, следовательно, **по мере развития и проникновения информационных и коммуникационных технологий во все сферы общественной жизни органы государственной власти все чаще используют их для организации эффективного управления своей деятельностью и повышения качества предоставляемых услуг населению.** Использование таких технологий в современном информационном обществе является необходимым

условием обеспечения соответствия государственного управления ожиданиям и потребностям населения.

В Российской Федерации сегодня работа государственного аппарата строится на основе широкого использования информационных и коммуникационных технологий.

С целью согласования работ всех заинтересованных служб и ведомств была принята 28.01.2002 г. Правительством Российской Федерации была принята федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)». Последний вариант этой программы был утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2006 г. N 502.

Цели Программы⁵:

- повышение качества и эффективности государственного управления на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и коммуникационных технологий;

- расширение возможности доступа граждан к информации для реализации своих конституционных прав, в том числе к сведениям о деятельности органов государственной власти, обеспечение непосредственного участия институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;

- обеспечение защиты и безопасности данных, используемых для целей государственного управления, прав граждан на защиту персональных данных и реализацию их законных интересов при информационном взаимодействии с органами государственной власти;

- устранение дублирования сбора органами государственной власти данных, снижение издержек для населения и организаций, связанных с их предоставлением;

- повышение оперативности предоставления государственных услуг,

требующих межведомственного взаимодействия, снижение числа обращений граждан и организаций в органы государственной власти и сокращение времени вынужденного ожидания, внедрение единых стандартов обслуживания населения, создание условий для предоставления государственных услуг на принципе «одного окна»;

- совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти, повышение уровня подотчетности органов государственной власти гражданам;

- придание официального статуса электронным формам взаимодействия, обеспечение подлинности и достоверности информации в процессах электронного взаимодействия органов государственной власти между собой, а также с населением и организациями путем использования электронной цифровой подписи;

- повышение эффективности управления внедрением информационных и коммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти;

- повышение уровня квалификации и профессиональной подготовки работников органов государственной власти в сфере использования информационных и коммуникационных технологий.⁶

27 сентября 2004 года была принята «Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года».

Концепция основана на результатах анализа основных проблем в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти, учитывает мировой опыт и сложившуюся практику их применения в государственном управлении⁷.

Эта Концепция определяет основные приоритеты, принципы и





направления реализации единой государственной политики в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти в соответствии с задачами модернизации государственного управления.

7 февраля 2008 года Президент Российской Федерации утвердил Стратегию развития информационного общества в России, которая является основой для подготовки и уточнения доктринальных, концептуальных, программных и иных документов, определяющих цели и направления деятельности органов государственной власти, а также принципы и механизмы их взаимодействия с организациями и гражданами в области развития информационного общества в Российской Федерации.

Стратегия была подготовлена с учетом международных обязательств Российской Федерации, Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, федеральных законов, а также нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, определяющих направления социально-экономического развития, повышения эффективности государственного управления и взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества в Российской Федерации.

В приложении к Стратегии развития информационного общества в России определены контрольные значения показателей развития **информационного общества в Российской Федерации, которые должны быть достигнуты** в результате реализации основных направлений и мероприятий Стратегии к 2015 году:

1. место Российской Федерации в международных рейтингах в области развития информационного общества - в числе двадцати ведущих стран мира;

2. место Российской Федерации в международных рейтингах по уровню доступности национальной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры для субъектов ин-

формационной сферы - не ниже десятиго;

3. уровень доступности для населения базовых услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий - 100%;

4. доля отечественных товаров и услуг в объеме внутреннего рынка информационных и телекоммуникационных технологий - более 50%;

5. рост объема инвестиций в использование информационных и телекоммуникационных технологий в национальной экономике по сравнению с 2007 годом - не менее чем в 2,5 раза;

6. сокращение различий между субъектами Российской Федерации по интегральным показателям информационного развития - до 2 раз;

7. уровень использования линий широкополосного доступа на 100 человек населения за счет всех технологий: к 2010 году - 15 линий и к 2015 году - 35 линий;

8. наличие персональных компьютеров, в том числе подключенных к сети «Интернет», - не менее чем в 75% домашних хозяйств;

9. доля исследований и разработок в сфере информационных и телекоммуникационных технологий в общем объеме научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, осуществляемых за счет всех источников финансирования: к 2010 году - не менее 15% и к 2015 году - 30%;

10. рост доли патентов, выданных в сфере информационных и телекоммуникационных технологий, в общем числе патентов: к 2010 году - не менее чем в 1,5 раза и к 2015 году - в 2 раза;

11. доля государственных услуг, которые население может получить с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, в общем объеме государственных услуг в Российской Федерации - 100%;

12. доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота - 70%;

13. доля размещенных заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и

муниципальных нужд самоуправления с использованием электронных торговых площадок в общем объеме размещаемых заказов - 100%;

14. доля архивных фондов, включая фонды аудио- и видеоархивов, переведенных в электронную форму, - не менее 20%;

15. доля библиотечных фондов, переведенных в электронную форму, в общем объеме фондов общедоступных библиотек - не менее 50%, в том числе библиотечных каталогов - 100%;

16. доля электронных каталогов в общем объеме каталогов Музейного фонда Российской Федерации - 100%.

В Алтайском крае системно процесс **использования информационных технологий в органах исполнительной власти** края начался с реализации основных направлений «Концепции информатизации органов государственной власти и органов местного самоуправления Алтайского края», утвержденной постановлением Администрации Алтайского края от 12.05.98 г. № 299. В течение 1998-2006 годов была создана организационная структура управления процессами **использования информационно – коммуникационных технологий**. В дальнейшем для определения приоритетных направлений деятельности в сфере информационно-коммуникационных технологий, а также механизмов их исполнения распоряжением Администрации Алтайского края от 21 марта 2007 г. N 101-р была утверждена «Концепция развития и использования органами исполнительной власти Алтайского края информационно-коммуникационных технологий на среднесрочную перспективу (2007-2008 годы)».

В этой концепции указывалось, что политика Администрации Алтайского края по организации и координации работ в сфере использования информационно-коммуникационных технологий должна быть направлена на **создание в крае единого информационного пространства как составной части общего информаци-**



онного пространства Российской Федерации. Построение и наполнение этого пространства должно быть направлено на реализацию государственной политики в сфере региональной информатизации в соответствии с задачами модернизации государственного управления и социально-экономического развития Алтайского края⁸.

Действие Концепции распространялось на отношения в сфере использования органами исполнительной власти Алтайского края информационно-коммуникационных технологий, обеспечения их информационного взаимодействия с населением, органами местного самоуправления, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в Алтайском крае, органами законодательной и судебной власти.

В настоящее время все приоритетные направления этой концепции реализованы. В органах исполнительной власти Алтайского края в результате реализации мероприятий концепции проведена модернизация парка технических средств, развивается система государственных информационных ресурсов, в системе государственного управления в целом достигнута относительно высокая насыщенность информационными системами и телекоммуникационными сетями.

Существует ряд проблем, которые необходимо продолжать решать при дальнейшем формировании и развитии информационного общества в Алтайском крае:

- не в полной мере развита система сайтов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- получение населением и организациями государственных услуг в большинстве случаев требует их личного обращения в органы государственной власти, а также предоставления запросов и другой необходимой информации в бумажном виде;
- общий уровень профессиональной подготовки работников органов исполнительной власти по владению современными информационными и

коммуникационными технологиями требует постоянного повышения для соответствия внедряемым информационно-коммуникационным технологиям и др.

12 мая 2009 года распоряжением Администрации Алтайского края № 154-р утверждена «Концепция использования и развития информационно – коммуникационных технологий в Администрации края и органах исполнительной власти Алтайского края на период до 2015 года». Данный проект основан на предложениях органов исполнительной власти Алтайского края и постоянно действующей рабочей группы по развитию информационных и коммуникационных технологий Алтайского края, созданной распоряжением Алтайского края от 29 сентября 2006 № 517-р.

В концепции определяются **проблемы использования и развития информационно – коммуникационных технологий, цели, задачи, принципы, направления информатизации, правовые основы информатизации, механизмы реализации и контрольные показатели.**

Выполнение проектов, включенных в концепцию, позволит целенаправленно и системно продолжить работы по развитию информационно – коммуникационных технологий в органах государственной власти и органах местного самоуправления Алтайского края в рамках реализации «Стратегии развития информационного общества в России».

Информационное общество формирует граждан нового типа. Упрощая взаимодействие с государственными органами и доступ к информации для населения, информационные технологии способствуют большей открытости государственных органов. Граждане могут лучше следить за действиями органов власти и высказывать свои мнения в режиме реального времени.

Для достижения в ближайшем будущем существенных изменений в информационной и телекомму-

никационной инфраструктуре в России необходимы совместные целенаправленные усилия органов государственной власти, бизнеса и гражданского общества. Необходимо реализовать имеющийся культурный, образовательный и научно-технологический потенциал страны и обеспечить Российской Федерации достойное место среди лидеров глобального информационного общества.

1 Стратегия развития информационного общества в России. Утверждена Президентом Российской Федерации 07 февраля 2008 г. № Пр-212 // Российская газета. 2008. 16 февраля. С.15.

2 Стратегия развития информационного общества в России. Утверждена Президентом Российской Федерации 07 февраля 2008 г. № Пр-212 // Российская газета. 2008. 16 февраля. С. 20.

3 Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2006 г. № 502 // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 сентября 2006. № 37. Ст. 3875.

4 Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 июля 2006 . № 31 (часть I). Ст. 3448.

5 Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2006 г. № 502 // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 сентября 2006. № 37. Ст. 3875.

6 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06 мая 2008 г. №632-р о Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 мая 2008. № 20. Ст. 2372.

7 Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2006 г. № 1599-р // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 ноября 2006. № 48. Ст. 5073.

8 Концепция развития и использования органами исполнительной власти Алтайского края информационно-коммуникационных технологий на среднесрочную перспективу (2007 - 2008 годы). Утверждена распоряжением Администрации края от 2007. № 101-р.





Инга Викторовна Ретивых, старший преподаватель кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнаул

Татьяна Владимировна Кайгородова, начальник учебно-методического управления Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнаул

Социальное самочувствие населения одна из основных составляющих внутреннего имиджа города. Социальное самочувствие горожан тесно связано с мерой позитивности их восприятия города в целом, а также текущей ситуации его развития, особенностями и остротой актуальных социально-жизнейских проблем, успешностью решения этих проблем со стороны власти.

ИССЛЕДОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО САМОЧУВСТВИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОБЩЕЙ ОЦЕНКЕ ИМИДЖА Г. БАРНАУЛА

Имидж города – это совокупность эмоциональных и рациональных представлений, вытекающих из сопоставления всех признаков города, а также собственного опыта и иной информации, влияющей на создание определенного образа города.

Имидж всегда социально обусловлен. Он оказывает активное воздействие на общественное мнение и деловую активность. Преимущества позитивного **имиджа** очевидны. Но позитивная известность – это совокупность больших усилий.

Поскольку потребителями города являются как его резиденты, так и нерезиденты, **имидж** любого города делится на внутренний и внешний. Более того, как внутренний, так и внешний имидж города рассматривается с точки зрения различных заинтересованных групп его потребителей.

В данной статье мы ставим задачу рассмотреть один из аспектов внутреннего **имиджа** г. Барнаул – это социальное самочувствие его населения.

Социальное самочувствие человека – сложное образование, которое проявляется на разных уровнях, в частности и на уровне города.

Социальное самочувствие проявляется, как на рациональном, так и на эмоциональном уровнях.

Социальное самочувствие на рациональном уровне проявляется в оценке общего положения дел и ситуации современного развития города, в восприятии его будущего и возможностей своей жизни и самореализации в нем, согласия или несогласия с общественным мнением, мерой социального оптимизма, а также проявляется в мере удовлетворенности своим социальным положением, отношениями людей, идентификации себя с определенными группами жителей.

Социальное самочувствие на эмоциональном уровне переживается как определенное эмоциональное состояние, самочувствие и настроение, связанное с городом, ощущение комфортности атмосферы города, переживаний гордости и иных социальных чувств, ощущения безопасности и социальной защищенности.

Проведенные в 2005 году Академией имиджологии исследования позволили выявить пять значимых факторов восприятия города населением, влияющих на **социальное самочувствие** населения:

возможность профессионального развития и досуга (возможности для хорошего трудоустройства; широкий выбор проведения досуга; возможности для образования и саморазвития; разви-

тая система услуг; условия для развития бизнеса и предпринимательства);

фактор безопасности при низком уровне коррупции и преступности (горожане – приятные и доброжелательные люди; безопасный город; низкий уровень коррупции; низкий уровень преступности);

фактор личностного самочувствия (удовлетворенность деятельностью в данный период времени; удовлетворенность своим положением в обществе; жизненная ситуация в последнее время);

культурно-исторический фактор (богатое культурно-историческое наследие; красота города);

фактор жизнеобеспечения (эффективная система здравоохранения; наличие социальных программ; доступное жилье и т.д.).

Социальное самочувствие горожан тесно связано с мерой позитивности их восприятия города в целом, а также текущей ситуации его развития, особенностями и остротой актуальных социально-жизнейских проблем, успешностью решения этих проблем со стороны власти.

Приведем некоторые показатели **социального самочувствия** населения г. Барнаул, выявленные в результате проведенного исследования в 2008 г.



Одним из главных показателей социального самочувствия населения является образ себя по отношению к своему городу. Респондентам был задан вопрос «Считают ли они себя жителями города, приезжими или патриотами Барнаула?». Так, 72,2 % опрошенных назвали себя «жителями города», 15 % - приезжими и лишь 12,8% - патриотами Барнаула.

Это показывает, во-первых, что опрос был проведен в основном среди постоянных жителей г. Барнаула, а во-вторых, что большинство людей относятся к городу просто как к месту жительства и не более того.

Показательно, что треть опрошенных могут однозначно сказать, что удовлетворены собственной жизнью (33,6%).

Еще одним важным показателем удовлетворенности жизнью является «жизненная ситуация». Так, треть опрошенных считают свою жизнь тяжелой, половина – нормальной, ничем не выделяющейся.

Далее необходимо рассмотреть проблему социальной защищенности. Результаты доказывают, что проблема защищенности стоит в городе довольно остро. Лишь 8,6% респондентов «всегда» ощущают себя защищенными, в то время как каждый третий считает, что этой защищенности никогда не чувствовал. Это свидетельствует о необходимости развития социальных проектов в городе.

Другим важным критерием социального самочувствия горожан, удовлетворенности жизнью является желание (а точнее отсутствие такого желания) переехать в другой город. Так, 44,6% опрошенных ответили, что не стремятся к переезду в другой город, 37,4 % считают, что подобное желание может появиться. Желание переехать отмечают в основном молодые люди.

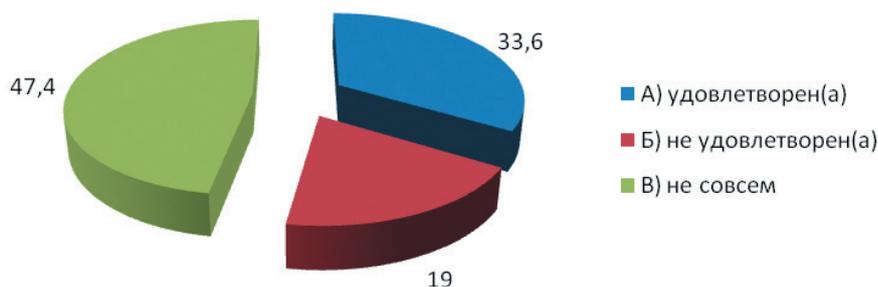
Другим важным показателем отношения горожан к своему городу является степень комфорта в современной ситуации в городе. Так, большинство горожан вынуждены констатировать тот факт, что многое в городе раздражает, а что-то и устраивает (73%). Все это указывает на среднее социальное самочувствие горожан.

Субъективное восприятие качества жизни сцеплено с реализацией основных потребностей человека, которые и были приняты в качестве параметров, определяющих внутренний имидж города Барнаула:

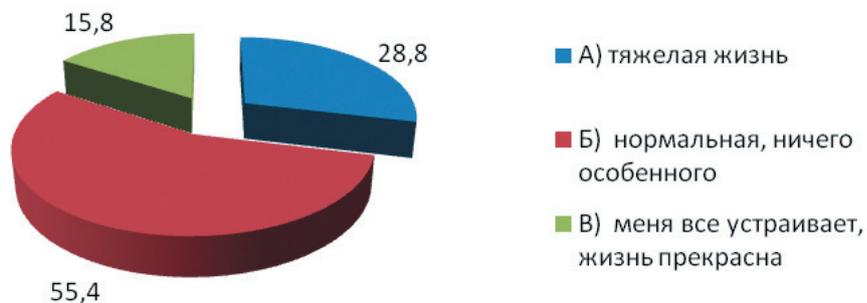
Считаете ли Вы себя (опрос среди жителей г.Барнаула, 500 человек)



Удовлетворены ли Вы своим положением в жизни? (опрос среди жителей г.Барнаула, 500 человек)



Как можно описать жизненную ситуацию, в которой Вы находитесь в последнее время? (опрос среди жителей г.Барнаула, 500 человек)



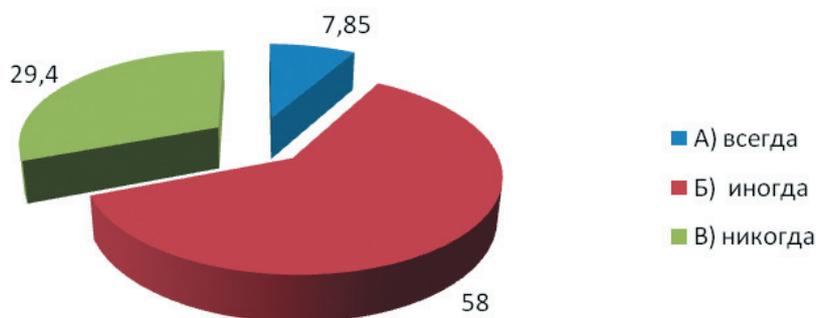
качество жизни в Барнауле (решение жилищного вопроса, социальные услуги, качество продуктов питания, обеспеченность населения объектами культуры, искусства, просвещения, спорта, экологи-

гии, уровне и доступности образования, криминогенности обстановки), кадровые ресурсы города – (профессионалы, их достижения, рост, подготовка будущих специалистов, возможности

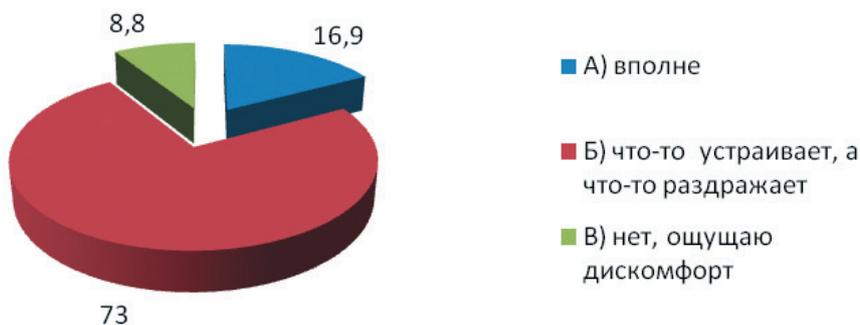




Испытываете ли Вы чувство социальной защищенности (опрос среди жителей г.Барнаула, 500 человек)



Комфортно ли Вы себя чувствуете в атмосфере, которая сегодня превагирует в нашем городе? (опрос среди жителей г.Барнаула, 500 человек)



их трудоустройства, повышение квалификации и получение новых специальностей),

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

развитие высоких технологии (развитие в городе высокотехнологических производств, отраслей, наличие научной базы),

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

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

Условиями же формирования позитивного **социального самочувствия** и позитивного **имиджа города** становятся наличие:

профессионального образования молодежи,

возможностей достойного трудоустройства молодежи, выпускников различных учебных заведений,

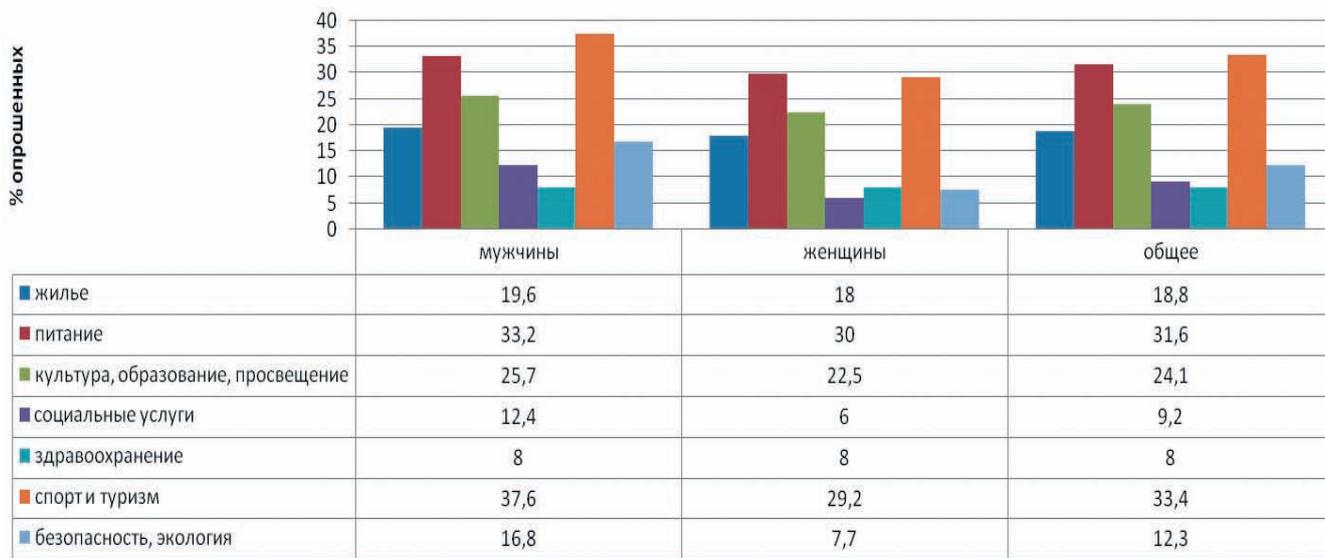
повышения квалификации и получения новых специальностей взрослыми людьми,

преодоления безработицы, трудоустройства на неполный день женщин-матерей,

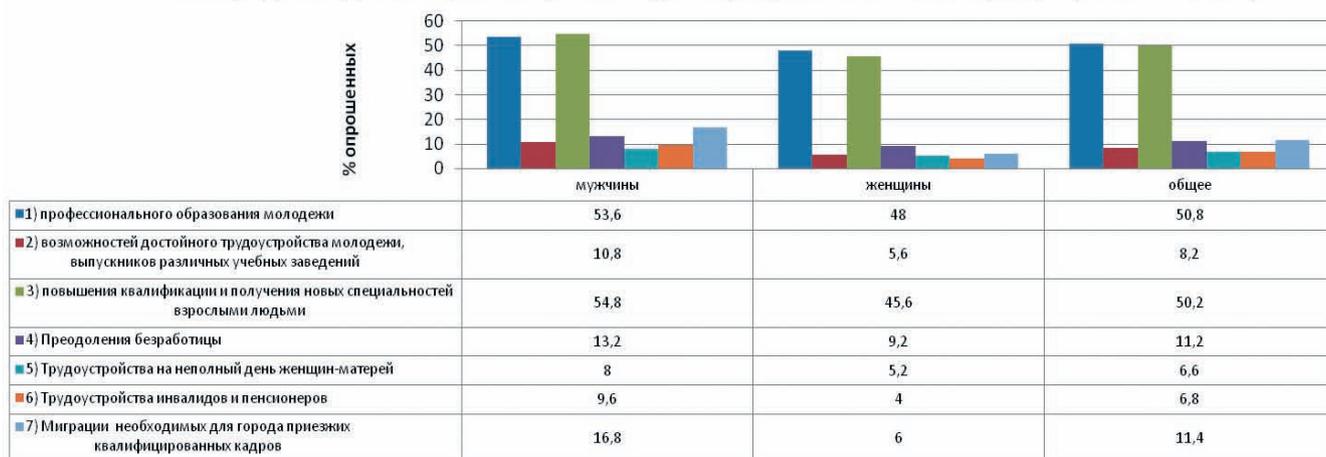
трудоустройства инвалидов и пенсионеров,

миграции необходимых для города приезжих квалифицированных кадров.

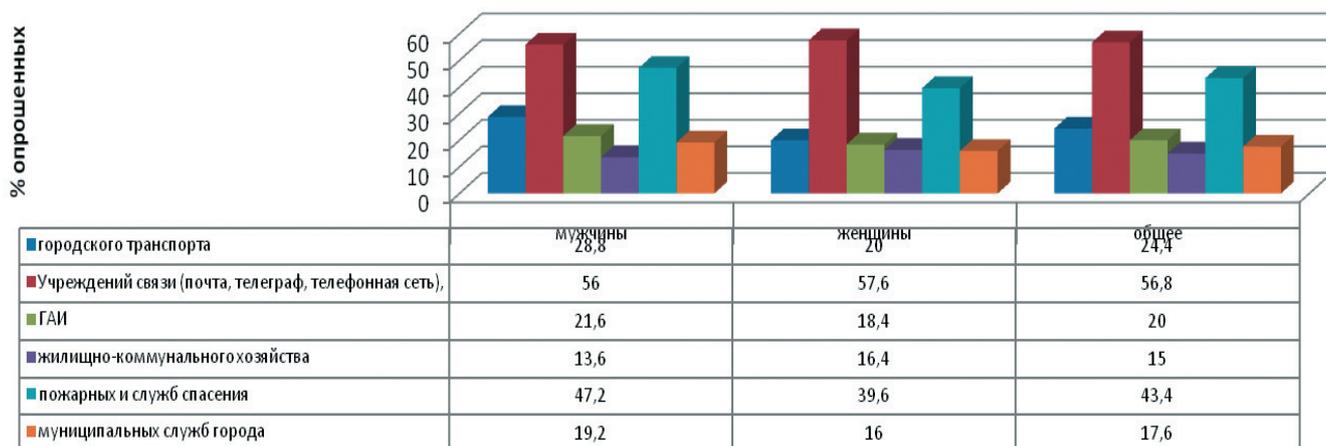
Хорошее качество жизни (опрос жителей г.Барнаула, 500 человек)



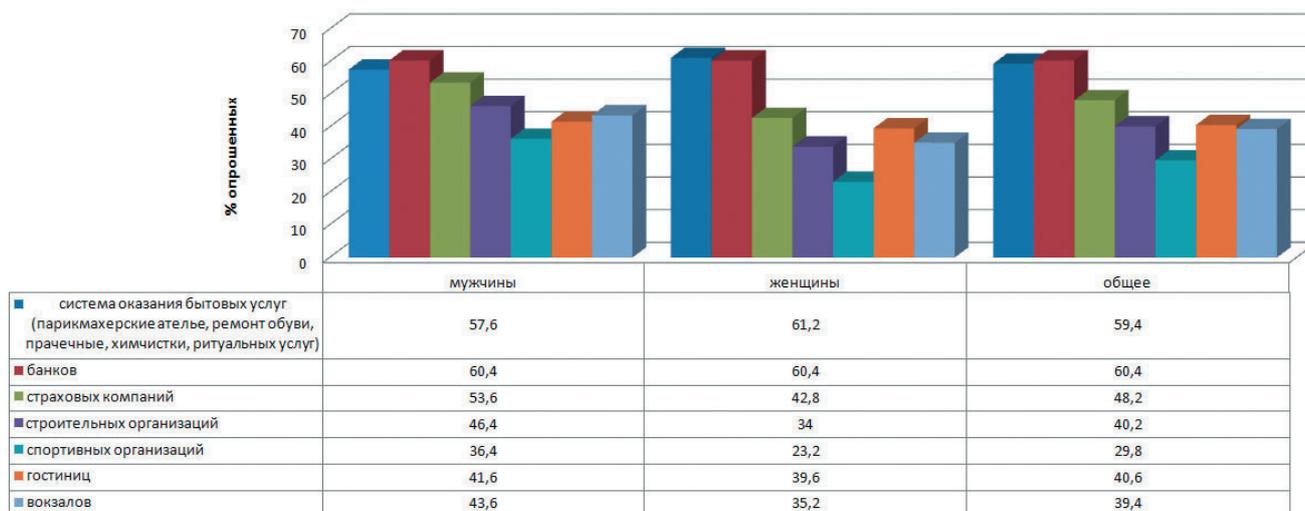
В городе созданы хорошие условия для... (опрос жителей г.Барнаула, 500 человек)



Хорошая работа городских служб (опрос жителей г.Барнаула, 500 человек)

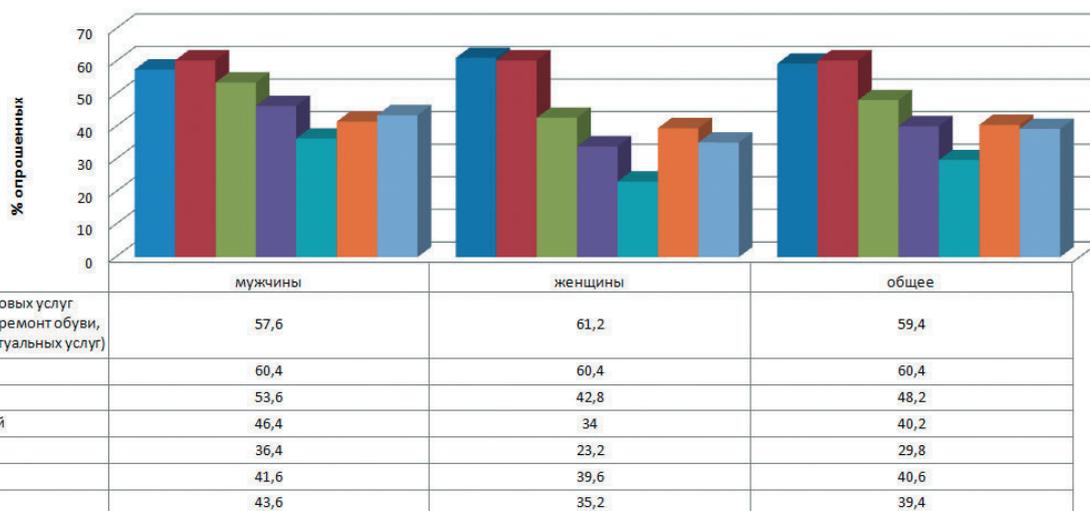


Хорошая сфера услуг (опрос жителей г.Барнаула, 500 человек)

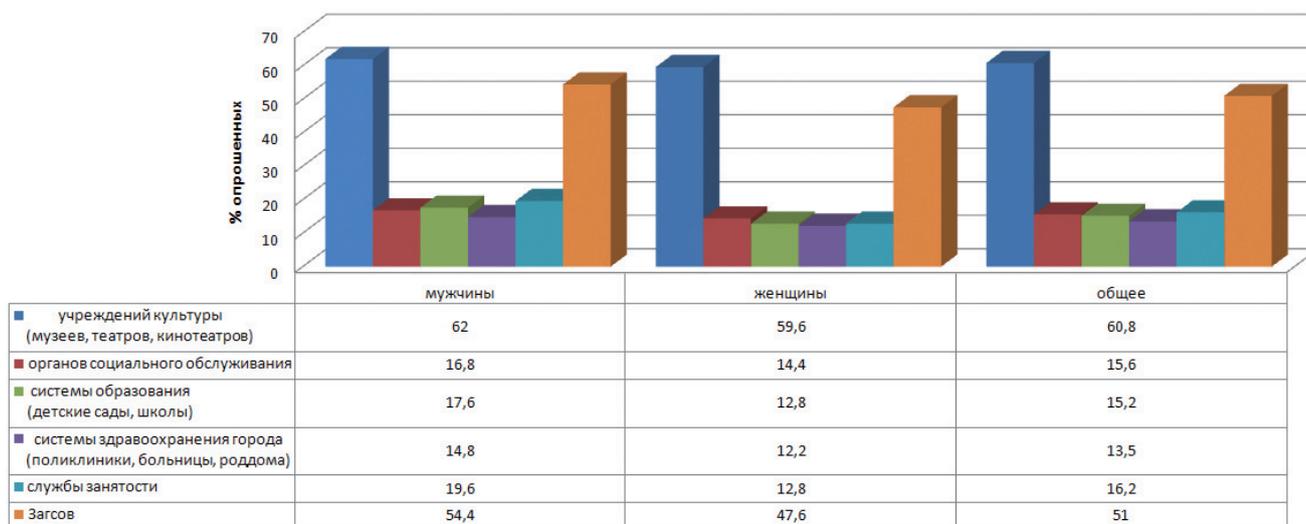




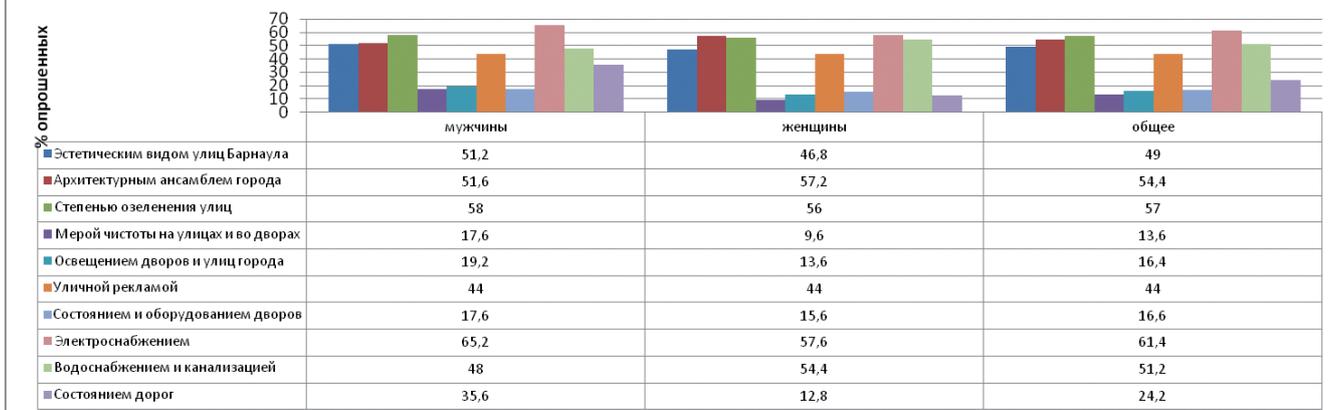
Хорошая сфера услуг (опрос жителей г.Барнаула, 500 человек)



Хорошая работа социальных учреждений (опрос жителей г.Барнаула, 500 человек)



Удовлетворенность современным состоянием города (опрос жителей г.Барнаула, 500 человек)



Проведенные исследования в 2008 г. по вышеуказанным параметрам показывают следующее.

В Барнауле не более 35% населения считают качество жизни по всем параметрам высоким. Лучшее всего, по мнению горожан, обстоят дела со спортом и туризмом (33,4%), питанием (31,6%). Хуже всего со здравоохранением и социальными услугами (8 и 9,2% соответственно).

Важной социальной проблемой является возможность и доступность профессионального обучения и развития. Так, из приведенной ниже диаграммы хорошо видно, что проблема обучения, повышения квалификации и т.п. решается в городе хорошо (около 50% положительных отзывов), а вот все, что связано с трудоустройством, очень плохо – максимальное значение положительных отзывов 11,4%. Это говорит об отсутствии в городе налаженной связи образование-работа. В городе готовятся кадры, на которых нет спроса; нет соблюдения трудового законодательства, особенно касающегося работы женщин-матерей, пенсионеров и инвалидов.

Наивысшую оценку по работе городских служб получают учреждения связи (56,8%), пожарные и службы спасения (43,4%), а наихудшую – учреждения ЖКХ (15%).

При этом мужчины больше, чем женщины, склонны позитивно оценивать работу городского транспорта, ГАИ, пожарных и службы спасения и муниципальные службы города (см. диаграмму).

Работу учреждений сферы услуг жители города оценивают в целом позитивно. Самые низкие оценки получают спортивные учреждения (29,8%), а самые высокие банки и системы оказания бытовых услуг (60,4 и 59,4% соответственно).

Работа так называемых социальных учреждений оценивается жителями крайне противоречиво. Так, половина горожан высоко ценят работу учреждений культуры и загов. А вот органы здравоохранения и образования, служба занятости получают позитивные отзывы максимум в 16% случаев (см. диаграмму).

Примерно половина горожан позитивно относится к современному состоянию инфраструктуры города, однако довольно низко оценивается качество дорог в городе (24,2%), освещение дорог и улиц (16,4%), состояние и оборудование дворов (16,6%).

В результате проведенного исследования социального самочувствия населения были сделаны следующие основные выводы:

Современное состояние основных факторов, характеризующих реальную картину качества жизни населения Барнаула, позволяет говорить о наличии ряда актуальных социальных и экономических проблем, требующих своего решения. Это проблемы, напрямую влияющие на социальное самочувствие населения, – демографическая ситуация, недостаточная занятость работоспособного населения (в первую очередь женского), подъема уровня жизни, вопросы подготовки рабочих высокой квалификации, развития малого бизнеса и предпринимательства, подъема промышленности и сельского хозяйства, увеличения строительства жилья и объектов соцкультбыта, модернизации материальной базы коммунальных и социальных услуг, повышения уровня газификации и ряд др.

Имидж города в сознании большинства барнаульцев является «позитивно-нейтральным». Ядром образа города является его представление как центра Алтайского края, по основным изучаемым характеристикам имиджа город Барнаул в сознании горожан преимущественно представлен средними показателями.

Более половины опрошенных горожан относятся к городу с особой теплотой, воспринимая его как «родной, любимый город», демонстрируя позитивно-нейтральное отношение к согражданам. При этом они редко называют себя патриотами города, поскольку склонны считать себя неспособными воздействовать на ситуацию в городе рядовыми жителями и лишь 5,2% горожан чувствуют себя хозяевами своего города. Соответственно, у большинства людей преобладает ощущение невозможности изменить ситуацию, которая их не устраивает. Это негативно сказывается не только на социальном самочувствии населения, но и на развитии самого города. В ситуации, когда жители города как бы «отходят в сторону», «опускают руки», будет увеличиваться разрыв власти и народа.

У большинства горожан сильно проявлена неудовлетворенность собственной жизнью. При этом удовлетворение от собственной жизни сцеплено с уровнем доходов, экономическим благополучием (чем выше уровень дохода, тем

больше и удовлетворенность от жизни). Такое отношение к жизни связано с доминированием потребительской ориентации – человек меряет все понятиями «доход», «убыток», «деньги» и т.п. Социальное самочувствие ухудшается также и необходимостью людей делать то, что их вынуждает жизнь, а не заниматься любимой работой. Любимым делом занимаются лишь люди с высоким уровнем дохода.

Наиболее низко оцениваются всеми горожанами показатели качества жизни (доступность жилья, возможность трудоустройства, стабильность в заработной плате, цены на товары и т.п. – высокие показатели лишь у 6% горожан), и мера благоустроенности территории города (удовл. 7%). Примерно половина горожан позитивно относится к современному состоянию инфраструктуры города, однако довольно низко оценивается освещение дорог и улиц (16,4%), состояние и оборудование дворов (16,6%)

Существует значительное расхождение между системой профессионального образования и трудоустройством людей в Барнауле. В городе готовятся кадры, на которых нет спроса, не решаются вопросы подготовки необходимых городу кадров, поддержки молодых специалистов.

Наибольшее недовольство населения вызывает деятельность учреждений здравоохранения и образования, службы занятости (16% позитивных оценок), учреждений ЖКХ (15%).

Выраженное негативное **социальное самочувствие** (по интегральному показателю) выявлено в среднем у 20% (от 10 до 30% по отдельным группам респондентов). Современная ситуация в городе большинство горожан тревожит и огорчает. Тем не менее, большинство демонстрируют оптимизм и веру в перспективу улучшения.

Таким образом, исследования одной из составляющих внутреннего имиджа г. Барнаула указывает на необходимость его совершенствования. При этом следует учитывать тот факт, что создание имиджа – медленный процесс и изменения не будут эффективными до тех пор, пока сознание целевых аудиторий не воспримет содержание имиджа города.

1 Панкрухин А.П. Маркетинг территорий: учеб. пособие. М., 2002. 328 с.





Алексей Владимирович Шарпов, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат исторических наук, директор Дома ученых Алтайского края

В связи с тем, что 2009 год объявлен годом молодежи в России, представляется актуальным проанализировать гражданскую активность местной молодежи. В данной статье исследуются изменения, которые были внесены в Положения о молодежном парламенте Алтайского края и молодежном парламенте г. Барнаула. В первую очередь, нововведения затронули принципы кадрового комплектования этих структур.

ИЗМЕНЕНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ МОЛОДЕЖНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

27 февраля 2009 г. был официально открыт «Год молодежи» на Алтае. А это значит, что сегодня официальная власть будет более пристально и интенсивно решать молодежные проблемы и прислушиваться к инициативам «снизу». И неслучайно журналисты некоторых периодических изданий в преддверии открытия года молодежи на Алтае на первых полосах своих газет разместили большое интервью с недавно избранным председателем молодежного парламента Алтайского края Еленой Лобановой. В интервью она рассказала, как развиваются молодежные парламенты соседних регионов, о конкурентных преимуществах Алтайского края о том, чем привлекателен наш регион для молодежи¹. Поэтому сегодня актуально обратиться к молодежному парламентаризму как конкретной форме проявления молодежной политики в крае. С каким результатом он подошел к 2009 г.? Молодежный парламентаризм на Алтае имеет внушительную историю - 11 лет. И уже можно говорить об определенных закономерностях в развитии данной формы молодежной активности. Нормативно-правовая база является наиболее динамично изменяющейся средой, в рамках которой существуют молодежные парламенты. Мы остановимся на двух парламентах: молодежный парламент г. Барнаула и молодежный парламент Алтайского края (далее Барнаульский парламент и краевой парламент).

Оба они сформированы при законодательных и представительных органах власти в 2002 г.

Главным документом, на базе которого функционируют данные структуры, является положение.

Положение краевого парламента утверждается законодательным органом края. Данное положение претерпело 3 редакции: от 27 апреля 2002 года №95, от 2 июня 2003 года №174, от 31 января 2005 года №10, и появилось новое положение от 30 июня 2008 г. №435.

Первоначально **краевой парламент рассматривался как законодательный орган**. Председатель и его заместители избирались тайным голосованием - большинством голосов от присутствующих на сессии. Молодежный Парламент создавался на срок полномочий Алтайского краевого Законодательного Собрания текущего созыва. Финансовое обеспечение деятельности парламента осуществлялось за счет средств, выделенных на текущее содержание краевого Законодательного органа. От молодежных представительных органов муниципальных образований избирались по одному представителю в краевой парламент в возрасте от 16 до 30 лет. Для проведения методической работы был создан наблюдательный совет парламента в составе руководителей комитета краевого Совета народных депутатов по образованию, науке, культуре и молодежной политике, комитета администрации края по

делам молодежи и Избирательной комиссии Алтайского края.

В 2003 г. изменилось только то, что председатель парламента и его заместители избираются на сессии из числа членов парламента путем открытого голосования большинством голосов от присутствующих на сессии.

В 2005 г. появились новые структуры, которые могли выдвигать кандидатов для избрания в краевой парламент - это политические партии и молодежные общественные организации, их местные отделения, органы местного самоуправления, депутаты молодежных представительных органов муниципальных районов и городских округов. Это дало возможность попасть в краевой парламент активистам партий. Но к ощутимой политизации краевого парламента данная мера не привела.

В 2008 г. молодежный парламент формируется на тех же принципах, что и в предыдущие годы, а именно из представителей молодежных представительных органов муниципальных районов и городских округов, но меняется возрастная ценз для депутатов. Теперь кандидат в депутаты должен быть не моложе 14 лет и не старше 30 лет. Нижняя возрастная планка была понижена на 2 года. Это дало больше возможности привлекать представителей от школ к работе краевого парламента.

Но наиболее радикально изменился принцип комплектования данной структуры. Помимо делегирования



одного представителя от местных молодежных парламентов теперь в состав молодежного парламента на конкурсной основе входят 10 человек. Порядок проведения конкурса и утверждение его результатов определяет президиум молодежного парламента. Это означает, что **заложен смешанный принцип формирования парламента**, с одной стороны, есть представители от районных, городских и местных парламента, а с другой - молодежь отбирается на конкурсной основе по результатам презентации своих проектов, что позволит усилить кадровый потенциал данной структуры. Такое изменение не является уникальным. Например, Молодежный парламента Томской области формируется полностью на конкурсной основе².

В действующем краевом парламенте много внимания уделяется дисциплине и моральному облику депутата, что отражено в разделе 4 пункта 19 настоящего положения. «Не совершать действий и поступков, порочащих звание члена молодежного парламента, участвовать в сессиях молодежного парламента, работе его комиссий, а также реализовывать решения, принятые сессией молодежного парламента».

Положение о Барнаульском молодежном парламенте претерпело только три редакции: решение городской Думы от 24.10.2002 №278 «О формировании молодежного Парламента г. Барнаула», решение от 24.11.2006 №468 и решение городской Думы от 26.08.2008 № 811.

В первой редакции численность барнаульского парламента составляла 24 человека, которые избирались на 2 года по смешанной системе. 16 депутатов выбирались по округам, сформированным в рамках вузов, и 8 от представителей учреждений профтехобразования, школ и молодежных организаций в возрасте от 14 до 25 лет. **Главной целью создания Барнаульского парламента являлась организация участия наиболее активных представителей молодежи во всех сферах жизнедеятельности г. Барнаула.** К компетенции парламента было отнесено:

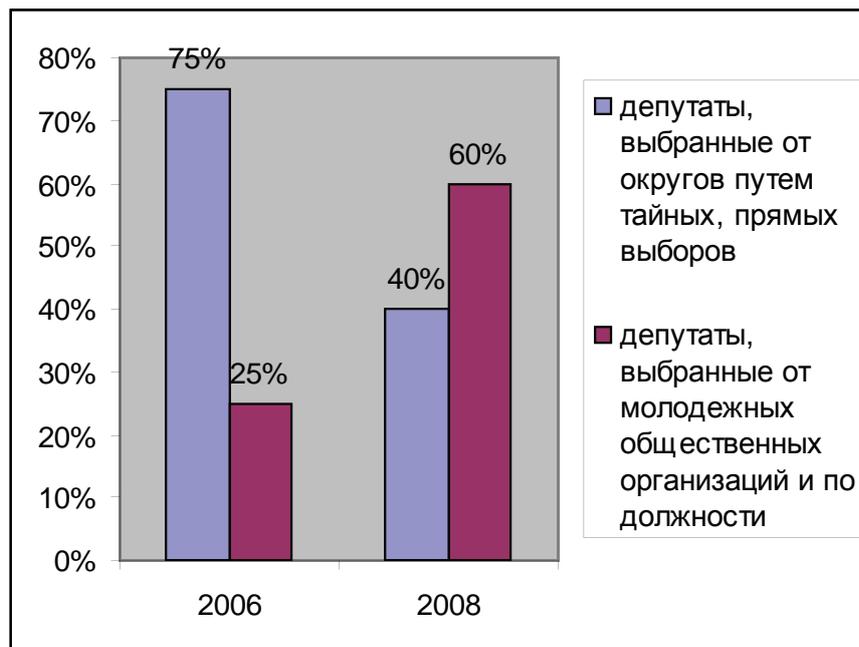


Рис. 1 Выборы в молодежный парламента города Барнаула

- участие в разработке, утверждении и реализации молодежных программ;
- обсуждение проектов нормативно-правовых актов органов городского самоуправления по вопросам молодежной политики и иным вопросам, затрагивающим интересы молодежи;
- получение информации, необходимой для осуществления своей деятельности у комитетов Барнаульской городской Думы, структурных подразделений администрации города, районов.

Решения парламента носят рекомендательный характер для органов городского самоуправления, учебных заведений, молодежных общественных организаций и подлежат рассмотрению с последующим информированием парламента об итогах их рассмотрения;

Депутаты парламента имеют право принимать участие в работе Барнаульской городской Думы, комитетов Барнаульской городской Думы, коллегии администрации города³.

Организационную и методическую помощь парламенту в его работе оказывают: комитет по социальной политике и комитет по вопросам законности, правопорядка и местного самоуправления Барнаульской городской Думы, отдел по делам молодежи администра-

ции города. Для проведения выборов предусматривалось создание рабочих групп в образовательных учреждениях. Кандидаты выбирались на общем студенческом собрании путем открытого голосования. Право избираться имели студенты дневной формы обучения.

В 2006 г. в связи с увеличением числа высших учебных заведений на территории города Барнаула были внесены изменения в Положение о молодежном парламенте. В частности изменены нормы представительства в Барнаульском парламенте. Появились по одному представителю от Алтайского филиала СибАГС, Алтайского экономико-юридического института. По должности стали входить в Барнаульский парламента председатель Совета самоуправления обучающихся в учреждениях начального профессионального образования г. Барнаула и председатель Совета студенческого самоуправления учреждений среднего профессионального образования г. Барнаул. Также были дополнительно прописаны организация и основные этапы проведения выборов депутатов в парламента в высших учебных заведениях. А именно, порядок создания и полномочия городской и окружной избирательных комиссий, порядок назначения наблюдателей и ве-





дение агитации. Именно выборы 2006 г. оказались максимально приближены к реальной полноценной избирательной кампании. Добавилось дополнительное условие, связанное со студенческими выборами в вузах: кандидату в депутаты должно оставаться не менее 2 календарных лет до окончания учебного процесса, с момента проведения выборов (решение городской Думы от 24.11.2006 №468). Эта поправка, с одной стороны, была оправдана, т.к., избираясь от вуза, депутат должен представлять интересы студенческого сообщества в течение указанного срока, а если он закончил обучение, то он теряет связь со своими избирателями, и надо проводить довыборы на округе выбывшего депутата. Но в то же время получается, что правом избираться наделены студенты 1-3 курсов, то есть представители младших курсов. Они, в отличие от старшекурсников, еще не совсем готовы к принятию самостоятельных и взвешенных решений. Это не способствует системной работе Барнаульского парламента.

В соответствии с решением городской Думы от 26.08.2008 № 811 изменения коснулись численности данного органа и избирательной системы. Теперь депутатов стало 30 человек. И избираться они стали по смешанной системе: 12 человек выбираются от образовательных учреждений, 3 человека попадают в данный орган по должности и 15 депутатов избираются городской комиссией по оценке проектов на конкурсной основе⁴.

Исключено требование для кандидата, заключающееся в том, что до окончания учебного заведения ему остается не менее двух полных календарных лет, считая с даты проведения выборов. Это увеличило круг потенциальных претендентов на депутатский мандат.

Очень важным моментом является продолжительность работы Барнаульского парламента. Она сократилась до одного года. Встает закономерный вопрос, а хватит ли молодым людям времени реализовать свои предвыборные обещания и конкурсные проекты? Мы узнаем ответ на этот вопрос в декабре

2009 г., когда пройдут очередные выборы.

В Барнаульском парламенте проявилась тенденция, характерная для взрослого парламентаризма в России, а именно, сокращение количества депутатов от округам. Наглядно, это демонстрируют прошедшие выборы в молодежный парламент г. Барнаула. В декабре 2006 г. в молодежный парламент г. Барнаула III созыва 18 из 24 чел. (75%) избирались по округам на основе тайных, прямых выборов, а уже в декабре 2008 г. только 12 из 30 чел. (40%) (рис. 1).

В результате, мы видим, что **нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность молодежных парламента, активно изменяется.** Это было продиктовано необходимостью по налаживанию полноценной работы новых структур молодежной политики, а также повышению активности молодых парламентариев. За семь лет положение о краевом молодежном парламенте имело 3 редакции и 1 новое положение. В нем выборы Председателя стали носить открытый характер, понижилась возрастная планка для кандидатов. Помимо делегирования из нижестоящих молодежных парламента, еще 10 человек стали отбираться по конкурсу в члены краевого парламента. Положение Барнаульского молодежного парламента подверглось трем редакциям. Изменения, в основном, касались избирательного законодательства, его численности и срока функционирования. На протяжении 7 лет в молодежных парламентах не было попыток расширить полномочия молодежных парламента, например: введения права законодательной инициативы, создание фракционности и др.

1 Год молодежи: заняться есть чем // Алтайская правда. 2009. 6 февраля. С.1-3.

2 Прим. Парламент является однопалатным органом, состоит из 50 членов, формируется на конкурсной основе. Совет Думы определяет порядок проведения конкурса и устанавливает его результаты. Парламент является правомочным, если в его со-

став решением Совета Думы вошло не менее чем 2/3 от установленного числа членов парламента.

Для участия в конкурсе кандидат представляет в Совет Думы следующие документы:

не менее 250 подписей лиц в возрасте от 14 до 30 лет, поддерживающих выдвижение кандидата;

проект, отражающий проблемы современной молодежи и содержащий пути разрешения этих проблем;

резюме;

рекомендации.

По своему усмотрению Совет Думы проводит собеседование с кандидатом.

3 Решение Барнаульской городской Думы от 24 октября 2002 г. № 278 «О формировании молодежного Парламента г. Барнаула» // Информационно-правовая база «ГАРАНТ».

4 Прим. 2 депутата – от Алтайского государственного технического университета им.И.И.Ползунова;

2 депутата – от Алтайского государственного университета;

1 депутат – от Алтайского государственного аграрного университета;

1 депутат – от Алтайского государственного медицинского университета;

1 депутат – от Барнаульского государственного педагогического университета;

1 депутат – от Барнаульского юридического института МВД России;

1 депутат – от Алтайской государственной академии культуры и искусств;

1 депутат – от Алтайской академии экономики и права;

1 депутат – от Алтайского экономико-юридического института;

1 депутат – от Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы;

1 депутат – председатель Совета студенческого самоуправления учреждений среднего профессионального образования г. Барнаула;

1 депутат – председатель Совета самоуправления обучающихся учреждений начального профессионального образования г. Барнаула;

1 депутат – от Барнаульской ассамблеи школьных парламента;





Юлия Николаевна Ляпина, старший преподаватель кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле

Процессуальная, динамическая сторона деятельности персонала определяется рядом факторов. Важнейшим из них является ролевой аспект руководства, который оказывает влияние на уровень межличностных отношений персонала в организациях, на интенсивность происходящих в них социальных процессов, на их организованность.

РОЛЕВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РУКОВОДИТЕЛЕЙ

История знает множество попыток объяснить и типологизировать индивидуальные особенности людей. Каждая типология отталкивается от тех оснований, которые лежат в основе объяснения человеческих сходств и различий. В основе ролевых интеракций руководителей лежит относительно устойчивая система способов воздействия руководителя на персонал, которая обладает внутренним единством и обеспечивает эффективное выполнение функций управления в рамках определенных условий.

Понятие «роль» широко используется для описания целостных единиц человеческого поведения, или, шире, взаимодействия, в современной социологии и возрастной психологии, управленческих науках и др. Пионерами в этой области были Дж. Мид и Р. Линтон, которые впервые ввели в рассмотрение ролевой **анализ интеракций и социокультурного развития**. А под ролью понимали социально одобряемые образцы поведения, исполнение которых ожидается от индивида в зависимости от его положения в системе межличностных или общественных отношений¹.

Акцентирование на таких сторонах ролевого поведения субъекта, как общественное признание его роли, проявляемые им свойства личности, взаимовлияние различных ролей, позволило в свое время Е.С. Кузьмину выделить три основных плана рассмотрения ролевого поведения личности: **социальный, психологический и социально-психологический**. Под ролью в социальном плане он понимал объективный результат и общественную значимость деятель-

ности субъекта, личности. Под ролью в психологическом плане он подразумевал соответствие качеств индивида выполняемой роли. А роль в социально-психологическом смысле трактовалась им как глубина понимания, принятие и ответственность в исполнении роли.

Таким образом, именно Е.С. Кузьмин впервые обратил внимание на то, что специфика ролей человека не может быть сведена только к поведенческим проявлениям: для полного и всестороннего анализа ролевого пространства субъекта необходимо изучение широкого спектра его личностных качеств. На важность такого комплексного подхода при решении задач управления персоналом указывал и академик Б.Г. Ананьев².

Для анализа труда руководителей понятие «роль менеджера» впервые было применено американским исследователем Г. Минцбергом в его монографии «Природа управленческого труда». Под ролью руководителя он понимал **совокупность определенных поведенческих правил, соответствующих конкретному учреждению или конкретной должности**. Обобщив результаты более ранних исследований, а также проведя собственные исследования управленческой деятельности методом включенного наблюдения, Г. Минцберг описал десять ролей менеджера, сгруппированных в три блока: межличностные, информационные и собственно управленческие (другое название ролей последнего блока – роли, связанные с принятием решений) (таблица 1). В соответствии с классификацией Г. Минцберга, менеджер в ходе своей управленческой деятельности взаимодействует с людьми, опериру-

ет информацией и принимает решения – как это показывают приведенные и проиллюстрированные выше роли. При этом роль не существует сама по себе, у каждого руководителя роли взаимосвязаны таким образом, что позволяют описать характер деятельности менеджера с учетом уровня занимаемой им должности и специфики производственного процесса. Поэтому на примере наиболее выраженных ролей можно описать те или иные типы руководителей.

Например, у руководителя с высокой степенью структурирования задачи и низкой степенью внимания к подчиненным (в соответствии с классификацией Университета штата Огайо) чаще будут отыгрываться роли, связанные с принятием решений, в меньшей степени – информационные и совсем в незначительной – межличностные.

Необходимо отметить, что подход Г. Минцберга не является единственной классификацией роли менеджера. Позднее Г. Юкл ввел родственное понятие «измерение менеджерского поведения» и описал девятнадцать измерений, описывающих управленческую деятельность³:

- внимание к дисциплине, то есть то, насколько менеджер дисциплинирует подчиненных, устанавливает жесткие правила по борьбе с нарушителями;
- содействие работе, показывающее, насколько менеджер стремится обеспечить подчиненных необходимыми ресурсами для эффективной работы, устраняет связанные с этим проблемы;
- решение проблем, направленное на выдвижение инициатив по улучшению работы;





-постановка целей, отражающая подчеркивание их важности, фиксацию успеха в их достижении и установление на этой основе новых целей для подчиненных;

-ролевое уяснение, то есть информирование подчиненных об их обязанностях, правилах и о том, что от них ожидается;

-акцентирование эффективности, показывающее, насколько менеджер подчеркивает достигнутый успех и устанавливает на этой основе обратную связь с подчиненными;

-планирование, направленное на то, как лучше организовать выполнение работы;

-координация, показывающая степень согласования труда отдельных подчиненных;

-делегирование полномочий менеджером части своей власти подчиненным для решения какой-то задачи;

-подготовка, направленная на изменение объема проделанной менеджером подготовительной работы, инструктажей, информационных совещаний перед выполнением важного задания;

-воодушевление, отражающее степень стимулирования менеджером трудового энтузиазма подчиненных, формирование чувства уверенности в своих силах и веры в достижении поставленных целей;

-внимание, показывающее уровень симпатии и поддержки менеджера по отношению к подчиненным;

-участие в решении, которое определяет, насколько менеджер учитывает мнение подчиненных при принятии управленческих решений;

-одобрение – указывает степень выражения признания и благодарности подчиненным за эффективную работу и особые успехи;

-возможность варьирования вознаграждениями, то есть широта способов вознаграждения подчиненных за эффективную работу, например такие рычаги, как повышение зарплаты, возможность назначения на более высокую должность, представление льгот при получении

Таблица 1

Описание ролей по Г. Минцбергу

№ п/п	Название роли	Описание действий	Примеры из практики управления, требующие активизации соответствующей роли
1	Межличностные роли		
1.1	Главный руководитель (лицо организации)	Символический глава организации, выполняющий обязанности социального или правового характера	Церемониалы, ходатайства, представления, проведение приемов и все другие действия на руководящей должности
1.2	Лидер	Мотивация подчиненных, взаимодействие с ними, подбор и подготовка работников	Практически все управленческие действия с участием подчиненных
1.3	Связующее звено	Установление сети контактов с руководителями и специалистами других подразделений и организаций, а также информирование подчиненных об этих контактах	Деловая переписка, участие в совещаниях с представителями других подразделений организаций
2	Информационные роли		
2.1	Приемник информации (монитор)	Целенаправленно ищет, получает и накапливает разнообразную информацию, необходимую для работы	Обработка поступающей корреспонденции, периодические осмотры, ознакомительные поездки, посещение информационных семинаров и выставок
2.2	Распространитель информации (передатчик)	Передает информацию, полученную как из внешних источников, так и от подчиненных, всем заинтересованным лицам внутри организации	Распространение информационных справок, дайджестов, выступления с обзорами, проведение бесед, информирование подчиненных о достигнутых договоренностях
2.3	Представитель (рупор организации)	Передает информацию о планах, нынешнем состоянии, результатах работы подразделения (организации) внешним лицам и органам	Подготовка к рассылке информационных писем, участие в заседаниях с отчетами о проделанной работе
3	Управленческие роли (роли, связанные с принятием решений)		
3.1	Предприниматель (инициатор)	Ищет возможности для совершенствования как процессов внутри организации, так и системы взаимосвязей с другими подразделениями и структурами, является инициатором внедрения новшеств, направленных на улучшение положения дел и работников	Участие в заседаниях с обсуждением и принятием перспективных решений; совещания, посвященные ходу внедрения тех или иных новшеств
3.2	Устранитель проблем (стабилизатор)	Заботится об организации, вносит коррективы в действия, берет ответственность на себя, когда возникают факторы, угрожающие существованию и нормальной деятельности организации	Обсуждение и принятие решений по стратегическим и текущим вопросам, связанным с поиском путей выхода из кризисных ситуаций



Таблица 2

Соотношение классификаций описательных менеджерского труда

№ п/п	Роли менеджера по Г. Минцбергу	Измерение менеджерского поведения по Г. Юклу
1	Главный руководитель	Внимание к дисциплине Ролевое уяснение
2	Лидер	Воодушевление Внимание Одобрение
3	Связующее звено	Содействие общению Планирование Координация
4	Приемник информации	Содействие работе Акцентирование эффективности
5	Распространитель информации	Подготовка Распространение информации
6	Представитель	Представительство
7	Предприниматель	Решение проблем
8	«Устранитель» проблем	Управление конфликтом
9	«Распределитель» ресурсов	Возможность варьирования Вознаграждениями Делегирование полномочий
10	Ведущий переговоры	Представительство

нии квартиры, капитального гаража и т.д.;

- содействие общению, отражающее степень побуждения подчиненных к установлению отношений взаимоподдержки и обмена информацией;

- представительство, то есть насколько менеджер устанавливает контакты и поддерживает отношения с другими подразделениями и организациями, отстаивает перед другими интересы и цели своего подразделения;

- распространение информации, говорящее о том, насколько полно руководитель информирует подчиненных о достигнутых в организации результатах, о принятых решениях, о событиях вне организации, которые могут повлиять на ее работу;

- управление конфликтом, которое указывает степень прилагаемых руководителем усилий по недопущению ссор и столкновений между подчиненными, его помощь в конструктивном разрешении возникших конфликтных ситуаций (таблица 1).

Таким образом, подход Г. Юкла, содержащий почти в два раза больше, чем у Г. Минцберга, характеристик менеджерского поведения, является более подробной классификацией. Вместе с тем обе классификации имеют много сходных, в ряде случаев даже одинаковых, характеристик. Например, информационная

роль «распространитель информации» (Г. Минцберг) практически полностью покрывается такими двумя измерениями менеджерского поведения, как «подготовка» и «распространение информации» (Г. Юкл). Это позволяет установить достаточно полное соответствие между подходами двух авторов (таблица 2).

Результаты сравнения концепции ролей и подхода измерений поведения менеджера показывают, что, несмотря на большую дробность и сосредоточенность последнего на взаимосвязях внутри организации (на связке «менеджер-подчиненные»), между этими двумя классификациями устанавливаются вполне однозначные соотношения.

Неудивительно поэтому, что в своей модифицированной классификации Г. Юкл сократил общее количество измерений менеджерского поведения уже до одиннадцати, разбив это множество, по аналогии с классификацией Г. Минцберга, на четыре группы.

В первую группу, названную «Представление и поиск информации», объединились такие роли, как информирование людей о решениях и действиях, чтобы помочь им в работе и собственном принятии решений; разъяснение ролей и задач для сотрудников организации; отслеживание организационных действий и событий во внешнем окру-

жении для сбора информации (прежде всего в отношении таких показателей, как организация внутрифирменного производства и потребности заказчика).

Во вторую группу измерений менеджерского поведения, названную «Установление и поддержание взаимосвязей», объединились три таких типа поведения, как поддержка (моральная и материальная) трудовых усилий работников высшим руководством; развитая система действий по управлению конфликтами в организации; создание слаженных производственных групп, работающих по принципу «единой команды».

В группу измерений «Влияние на людей» вошли две роли: собственно мотивирование людей, чтобы способствовать достижению целей группы и организации в целом; всеобщее признание и организационное стимулирование.

В последнюю группу – «Принятие решений» вошли такие специфические менеджерские роли, как собственно решение разнообразных проблем; планирование, организация реализации этих планов и консультации с различными участниками производственно-сбытового процесса, чтобы уточнить их вклад и нужды; делегирование полномочий, чтобы дать возможность сотрудникам проявлять себя в решениях, способствующих успеху организации.

Несколько более дробная и ориентированная на описание взаимодействия с людьми как внутри, так и вне организации модифицированная классификация Г. Юкла широко используется в современных работах по совершенствованию системы организационного управления. Так, она оказывается основой для описания поведения современных руководителей при создании и реализации организационной системы по так называемому «тотальному управлению качеством».

Дальнейшее исследование феномена ролевого поведения руководителя протекало под знаком двух тенденций.

Во-первых, был осуществлен переход от концепций ролей-действий или же ролей в определенных сферах управления (межличностной, информационной, мотивационной и т.д.) к более глобальной, целостным единицам описания ролевого поведения.

Во-вторых, наметилась тенденция к отходу от скрупулезного коллекционирования





рования ролевых единиц в деятельности одного руководителя (как правило, того, который находится на вершине управленческой пирамиды). Вместо этого исследователи заинтересовались управленческими ролями группы руководителей, возглавляющих основные направления деятельности организации⁴.

В современных условиях реформирования социально-экономической системы российского общества, когда многие существующие или же вновь создаваемые предприятия приобретают организационно-правовой статус акционерного общества, актуальность проработки командных методов управления и, следовательно, изучения внутри- и межличностных аспектов командного принятия решений существенно возрастает. Таким образом, встает вопрос о формировании как технологии корпоративного управления, так и **личностного развития руководителя как члена управленческой команды**.

По мнению отечественного психолога Н.А. Ошурковой, идея корпоративности в практике отечественного менеджмента приобретает особый колорит, так и наш **российский менталитет пронизан идеей общности, идеей коллективизма, которые имеют исторические корни**. С другой стороны, актуальность управленческой команды как субъекта управления предприятием объективно вытекает из изменений в форме собственности предприятий.

Сама управленческая команда представляет собой малую группу, которая имеет, однако, свои специфические особенности. Эти особенности определяются тремя базисными факторами: социально-психологическая структура совместной управленческой деятельности как таковой; качественное своеобразие статусной заданности каждого из управленческой команды (равенство, официальных статусов и различие в сферах деятельности предприятия в целом, которые они презентуют); сама ситуация деятельности предприятия как на микро-, так и на макроуровне его функционирования. Выделение, подробное изучение и дальнейшая интеграция перечисленных аспектов позволяют, как считает Н.А. Ошуркова, оптимизировать подготовку и социально-психологическую адаптацию руководителей для обеспечения корпоративности их взаи-

модействия и ее реализации в практике управления предприятием⁵.

Весьма продуктивные исследования, выполненные в соответствии с этими тенденциями развития научной мысли, позволили получить определенные типологии менеджерских ролей. Это относится, прежде всего, к работам американского ученого Р. Белбина, который на основании пролонгированной серии наблюдений за группой руководителей высшего и среднего звена разработал модель так называемых «командных ролей менеджера». В соответствии с этой концепцией в группе руководителей организации происходит определенное распределение управленческих ролей, в результате чего за каждым членом команды руководителей закрепляется какой-то поведенческий паттерн при взаимодействии с другими членами команды.

Таким образом, данный подход концентрируется не на выраженности определенного набора менеджерских ролей у одного руководителя, а на представленности совокупности групповых ролей в управленческой команде. Это позволяет, с одной стороны, выявлять выраженность тех или иных командных ролей у данного руководителя, а с другой – анализировать наличие и распределение всех командных управленческих ролей (либо, напротив, отсутствие «носителей» некоторых ролей или их неравномерное распределение) среди участников группы руководителей данной организации.

Первоначально классификация Р. Белбина состояла из восьми командных управленческих ролей, которые должны быть представлены среди всех членов управленческой команды. Это Председатель, Оформитель решений, Генератор идей, Разведчик ресурсов, Староста-судья, Организатор, Душа группы, Доводчик. Опишем кратко содержание ролевого поведения и типичный круг задач, входящих в компетенцию перечисленных выше командных ролей⁶.

Председатель в группе руководителей – это человек с четким представлением глобальных целей и задач организации. Исходя из этого, он упорядочивает регламент работы и очередность рассмотрения дел в управленческой команде. Часто у председателя получается направлять действия других, не применяя при этом жестких административных

мер, - в основном за счет личного обаяния и авторитета.

Роль Оформителя решений связана прежде всего с обеспечением формулирования и реализации конкретных задач. Он устанавливает широкую сеть деловых контактов, постоянно соотнося заложенные в принятых решениях действия с ходом их непосредственной реализации. Именно от него в основном исходят предложения по внесению коррективов в принятые ранее решения.

Генератор идей отличается способностью к глубокому проинкиновению в суть возникающих проблем, их системному анализу, склонностью рассматривать ситуацию в несколько нетрадиционном свете. Собственные предложения он строит часто на парадоксальных рассуждениях, не признавая при этом никаких авторитетов, включая своих коллег. Во взаимоотношениях со своими сотрудниками он часто производит впечатление молчаливого, отстраненного, размышляющего о глобальных проблемах человека.

Для роли Разведчика ресурсов характерна направленность предмета интереса на все, что происходит как внутри организации, так и за ее пределами. Обладая выраженной межличностной активностью, он актуализирует в себе разнообразную информацию о происходящем во внутренней и внешней средах организации. Поэтому часто именно от Разведчика ресурсов поступает фактологическая аргументация, определяющая принятие или непринятие того или иного решения.

Руководитель, часто исполняющий роль Старосты-судьи, отличается прежде всего выраженной склонностью к логичному, беспристрастному, основанному на конкретных расчетах анализу как предполагаемых вариантов решений, так и хода выполнения уже принятых. Данная роль подразумевает выдачу оценочных суждений, какими бы нелицеприятными они ни были. Часто бывает так, что многие вопросы оказываются исчерпанными именно после того, как Староста-судья доведет до окружающих результаты своего оценочного анализа.

Командная роль Душа группы проявляется, прежде всего, в способности оказывать эффективную эмоциональную поддержку другим членам управленческой команды. Душа группы умеет выслушать другого, доброжелательно выделить положительные моменты в



личной и социально-организационной позиции коллеги, установить с ним эмпатические контакты. Для данной групповой роли характерна особая актуальность в критические для команды руководителем периоды (воздействие неблагоприятных внешних факторов, непредвиденные обстоятельства, давление и угрозы со стороны и т.п.), а также в ситуации подготовки и принятия ответственных решений.

Основной особенностью Организатора является нацеленность на комплексную реализацию принятых решений, поэтому он возглавляет важный, но достаточно автономный участок работы или выполнение крупного фрагмента долгосрочного плана. В группе он высоко ценится за способность совместить во времени и в пространстве порой весьма разнородные технологические процессы и управленческие объекты.

Командная роль Доводчика заключается в постоянной проверке и перепроверке для того, чтобы принятые решения были реализованы полностью. Исходя из этого, он руководствуется исключительно нормативными материалами, часто стараясь подогнать под них реальные жизненные процессы. Эта роль, вместе с некоторыми другими ролями, не позволяет управленческой группе слишком оторваться от реального положения дел в организации.

Несмотря на то, что в дальнейшем Р. Беабин несколько модифицировал свою первоначальную классификацию (переименовал Председателя в Координатора, Реализатора в Исполнителя и добавил девятую командную управленческую роль – Специалист), наибольшее распространение получил именно первоначальный вариант классификации ролевого поведения в группе руководителей.

Ролевые единицы при описании труда руководителя используются и в работах отечественных авторов. При этом они в основном исходят из понимания управленческой роли как целостной единицы поведения, характерной для одного или нескольких руководителей. Так, петербургский специалист по развитию управленческих навыков руководителей С.Д. Мартынов выделяет шесть основных ролевых функций: политический лидер (общественный деятель) как носитель концептуальных взглядов; моральный лидер (нравственный идеал для подчиненных); организатор экономических и социальных процессов

(обеспечение жизнедеятельности организации); специалист в определенной отрасли народного хозяйства (носитель знаний и опыта); воспитатель подчиненных (активно воздействующий и формирующий ценные качества); коммуникатор (инициатор общения)⁷.

Более дифференцирована, на наш взгляд, классификация ролей менеджера, разработанная известным специалистом в области теории и методики менеджмента Э.М. Коротковым. В данной классификации описываются менеджерские роли, которые могут быть реализованы как одним руководителем, так и несколькими: Концептор (конструирование концепции управления), Инициатор (инновации, мотивирование), Эксперт (анализ, оценка), Организатор (формирование организации), Арбитр (разрешение конфликтов), Консультант (рекомендации, установка) и ЛПР (лицо, принимающее решение). Здесь уже представлены практически все виды деятельности менеджера, связанные со взаимодействием с людьми, целенаправленным воздействием на организационные процессы и разработкой системы управления. Причем автор выделяет три ключевые роли менеджера, без успешной реализации которых достижение целостного управления объектом становится невозможным, - это роли Концептора, Организатора и Лица, принимающего решение⁸.

Описывая процесс принятия управленческих решений, Ю.Д. Красовский выделяет роли руководителя, которые ему приходится отыгрывать на различных этапах этого процесса. В ролевой структуре принятия управленческих решений он описывает такие роли менеджера, как Оценщик информации (анализ и оценка имеющихся данных), Генератор идей (продуцирование на основе оценки различных вариантов решения), «Выбиратель решения» (собственно отбор наиболее предпочтительного варианта развития событий), Предсказатель результатов (описание различных сценариев развития событий, стоящих за каждой альтернативой) и Оценщик последствий (выделение положительных и отрицательных сторон того или иного сценария). По мнению автора, психологическая фиксация управленческого решения происходит в конечной точке ролевой структуры «Выбирателя» решения, где пересекаются роли Генератора идей и Предсказателя результатов⁹.

Для нас представляют особый интерес относительно немногочисленные попытки рассмотрения командных ролей в профессиональной деятельности руководителей – государственных служащих. Описание управленческой команды в госслужбе оказалось возможным с помощью таких ролей, как БОГ (генератор идей), ГЕНИЙ (критик, оппонент бога, разработчик программ), ТАЛАНТ (опытный организатор), НАДЕЖНЫЙ ДЕЛОВОЙ ПАРЕНЬ (исполнительный работник) и СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ЛИДЕР (думающий, знающий, умеющий) При этом у руководителя команды выделяют две основные плоскости взаимодействия с членами своей группы: плоскость стратегического вожака команды, объединяющая и направляющая других, и плоскость воспитателя и своеобразного «покровителя» своих людей¹⁰.

В завершение нашего краткого обзора классификаций ролевого поведения руководителей можно отметить, что в целом, ролевые аспекты профессиональной деятельности руководителя оказывают непосредственное влияние на эффективность исполнения им своих обязанностей и должны учитываться при рассмотрении проблемы адаптации руководителя.

1 Мартынов С.Д. Профессионалы в управлении. Л., 1991.

2 Почебут А.Г., Чикер В.А. Индустриальная социальная психология. СПб., 2001.

3 Кричевский Р.Л. Если вы – руководитель. Элементы психологии менеджмента в повседневной работе. М., 2002.

4 Коротков Э.М. Концепция менеджмента. М., 2001.

5 Красовский Ю.Д. Управление поведением в фирме: эффекты и парадоксы (на материалах 120 российских компаний). М., 2001.

6 Маркин В.И. «Управленческая команда» (команда руководителя) в сфере госслужбы // Психология госслужбы. Очерки по социальной психологии. М., 2007.

7 Мартынов С.Д. Профессионалы в управлении. Л., 1991.

8 Коротков Э.М. Концепция менеджмента. М., 2001.

9 Красовский Ю.Д. Управление поведением в фирме: эффекты и парадоксы (на материалах 120 российских компаний). М., 2001.

10 Маркин В.И. «Управленческая команда» (команда руководителя) в сфере госслужбы // Психология госслужбы. Очерки по социальной психологии. М., 2007.





Наталья Григорьевна Ломова, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат психологических наук

Всесторонняя обоснованная оценка каждого конкретного государственного служащего – один из основных элементов в кадровой работе органа государственной власти. В статье анализируется применение двух кадровых технологий: аттестации и квалификационного экзамена.

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ КАДРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ ПРОХОЖДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

В государственной службе нормативной правовой основой кадровых технологий являются федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, регулирующие вопросы прохождения государственной службы, конкурсного замещения вакантных должностей, оценки, увольнения служащих и другие. Характер, содержание и их направленность могут быть самыми разнообразными. В разных организациях использование кадровых технологий имеет свои особенности.

В то же время в большинстве организаций, тем более в государственной службе, результаты кадровых технологий используются в нормативных границах. Нормативное закрепление порядка применения кадровых технологий упорядочивает использование результатов, повышает степень доверия персонала к кадровым технологиям, уменьшает возможность субъективизма и волюнтаризма в их применении.¹

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ определены кадровые технологии, которые являются едиными для всей системы гражданской государственной службы Российской Федерации независимо от уровня. К ним отнесены: формирование кадрового состава для замещения должностей гражданской службы; обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов; организация и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение гражданских служащих в кадровый резерв; организация и обеспечение проведения аттестации гражданских служащих; организация и обеспечение проведения квалификационных

экзаменов гражданских служащих; организация профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих; формирование кадрового резерва, организация работы с ним и его эффективное использование; обеспечение должностного роста гражданских служащих и т. п.²

Эти кадровые технологии призваны быть основными механизмами реализации кадровой стратегии и государственной кадровой политики. Задавая единые нормативные рамки, настоящий закон дает возможность органам государственной власти гражданской государственной службы Российской Федерации наполнять их конкретными методами и процедурами, отталкиваясь от конкретных региональных особенностей, обобщая и осмысливая опыт.

В складывающейся системе профессионализации государственных служащих Российской Федерации присутствуют две **нормативно закрепленные оценочные технологии — служебная аттестация и квалификационный экзамен**. На федеральном уровне, будучи адресованы ко всем государственным служащим, без деления на виды службы и специализации должностей, они легализованы федеральными законами и соответствующими указами Президента. Кроме того, в различных ведомствах эти рамочные, по сути, документы конкретизируются различными приказами и положениями.

Содержательно аттестацию и квалификационный экзамен объединяет понятие «оценка персонала» (как процесс сопоставления результатов труда сотрудника, его наличных квалификационных характеристик с заранее установленными показателями). Их объединяет также общий состав «оценщиков» —

постоянно действующая аттестационная комиссия. Вместе с тем, очевидно несколько различное назначение данных кадровых технологий в системе управления персоналом государственной службы. Выявление этих различий может, на мой взгляд, способствовать более эффективному их применению в управлении процессами профессионализации государственных служащих, определению адекватных методов их реализации.

По сложившейся практике **аттестация представляет собой проверку квалификации и служебной состоятельности гражданского служащего**. Ее цель — определить соответствие гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы. В ходе аттестации оцениваются знания гражданского служащего, его профессиональные навыки, опыт работы, качество работы, эффективность служебной деятельности, достижение поставленных задач и конкретных результатов и т. п. В результате проведенной аттестации возможно сделать выводы о соответствии или несоответствии гражданского служащего занимаемой должности.³

Аттестация призвана способствовать решению таких вопросов, как формирование квалифицированного кадрового состава гражданской службы РФ, повышение профессионального уровня гражданских служащих, а также решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы в государственном органе при сокращении ее должностей, вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих.

Порядок аттестации гражданских служащих регламентируется Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих Россий-



ской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. N 110 (далее - Положение о проведении аттестации госслужащих).

Если классные чины, присваиваемые по результатам квалификационных экзаменов, фиксируют уровень профессионализма служащего в сравнении с коллегами по группе должностей, то у аттестации гораздо более широкий круг задач. Кроме прямого назначения (определение степени соответствия государственного служащего требованиям замещаемой должности и путей его дальнейшего профессионального развития), это возможность подвести итоги очередного этапа профессионализации персонала органа государственного управления за определенный период, выявить позитивные или негативные тенденции в изменении кадрового состава по основным квалификационным и социально-демографическим параметрам.⁴

Достаточно уверенно можно говорить о том, что аттестация в концентрированном виде отражает уровень постановки и качество кадровой работы в организации. Качество текстов отзывов на аттестуемых свидетельствует об уровне управленческой культуры руководителей подразделений, степени их включенности в процесс реализации кадровой политики. Последовательность и согласованность усилий кадровой службы, руководителей всех уровней, самих аттестованных по реализации решений, принятых по итогам аттестации, демонстрирует степень интегрированности данной кадровой технологии в систему профессионализации персонала государственной службы.

Учитывая некоторую громоздкость самой аттестационной процедуры, повышенный уровень напряженности, нервозности (естественный эмоциональный фон почти любой оценки), невозможно переоценить значимость тщательной организации ее подготовительного этапа. Остановимся на наиболее важных вопросах, актуализирующихся на этом этапе.

Одна из важнейших задач — формирование и подготовка состава аттестационных комиссий. Кроме лиц, включенных в них «по должности» (сотрудник кадровой службы, юрист), персональный состав остальных членов комиссии должен определяться профессионализмом в сферах специализации, нравственным авторитетом, безупречной репутацией. Очень часто и эмоционально государственные служащие, прошедшие аттестацию, говорят

не столько о необъективности или своем несогласии с оценкой, сколько о не очень высоком уровне компетентности в области их специализации членов комиссии. Это проявляется и в неглубоких, поверхностных, формальных вопросах на аттестационных собеседованиях, и в отсутствии четких критериев оценки результатов деятельности аттестуемых.

Вопрос о привлечении независимых экспертов принципиально важный и весьма актуальный. Кого можно считать **независимым экспертом** в вопросах гражданской службы? Таковыми **могут и должны быть специально обученные и аттестованные люди**, которые составили бы своеобразную гильдию экспертов. Представители такой гильдии могли бы быть в каждом субъекте РФ, в каждом крупном городе. Вот именно их и можно будет использовать в качестве независимых экспертов. Обучение и аттестацию экспертов следовало бы организовать в региональных академиях государственной службы с выдачей удостоверений установленного образца.

Методическое сопровождение процедуры аттестации, разумеется, не исчерпывается обучением членов аттестационных комиссий. В обучении нуждаются руководители подразделений, которым предстоит проанализировать результаты труда, квалификационный уровень своих подчиненных и вынести в отзыве предварительный вердикт. Такая учеба предполагает ознакомление с методами оценки, приобретение навыков их применения, умение оформить аттестационные документы в соответствии с организационными стандартами. И, наконец, нельзя забывать о самом главном участнике аттестационного процесса — самом аттестуемом. Подлежащие очередной аттестации государственные служащие должны иметь возможность получить консультацию юриста по вопросам, касающимся их прав и возможных последствий аттестации, чтобы скорректировать свое поведение и действия в период ее прохождения.

Одна из наиболее сложных — задача формирования набора критериев оценки результатов деятельности аттестуемых дифференцированно по группам должностей и с учетом их специализации. Достаточно часто в текстах отзывов доминируют расплывчатые формулировки, которые с серьезными оговорками можно отнести к качественным оценкам. Однако при заинтересованном участии руководителя организации возможно подобрать показатели, конкретно отра-

жающие объемы выполняемых работ, индивидуальные результаты.

Еще один проблемный вопрос — оценка степени выраженности профессионально значимых личностных качеств, способствующих успешному выполнению должностных обязанностей. Опасность субъективизма в этой части аттестации особенно велика. Тем более интересны вполне продуктивные подходы к их определению с учетом специализации должностей. Что касается методов оценки профессионально значимых личностных качеств в ходе аттестации, в практике управления персоналом государственной службы есть опыт применения экспертной, балльной оценки, ранжирования.⁵

Оценка в любых ее организационно закрепленных формах является важнейшим инструментом профессионализации персонала. Основными направлениями ее совершенствования должны, по-видимому, стать конкретизация критериев с учетом степени сложности и специфики предмета труда государственных служащих, тщательный подбор экспертов и их подготовка, выбор методов, позволяющих учесть и адекватно отразить особенности объекта оценки.

Результаты прошедших аттестаций нередко свидетельствуют о формальном подходе к оценке степени соответствия служащих требованиям замещаемых должностей. Случаи, когда аттестационная комиссия принимает решение о несоответствии служащего замещаемой должности, единичны. Контроль выполнения рекомендаций комиссии, аттестовавшей служащего, с указаниями на недостатки в его служебной деятельности, непосредствен и бессистемен. Профессиональный и квалификационный состав самих аттестационных комиссий (об этом свидетельствуют многочисленные опросы прошедших аттестацию государственных служащих) не позволяет им глубоко и всесторонне оценить результаты работы аттестуемого за прошедший период. Попытки кадровых служб государственных органов внести некоторое разнообразие в методику подготовки и проведения аттестации (балльные шкалы оценки степени выраженности профессионально значимых качеств, тесты) делают ее еще более громоздкой и затратной, не повышая эффективности.

В процессе анализа процедуры аттестации государственных служащих, как в территориальных органах федеральной исполнительной власти, так и





в отдельных органах государственной власти Алтайского края были выявлены такие недостатки в ее проведении, как субъективизм, трудоемкость, низкая информативность, различное понимание критериев оценки. Отношение как аттестуемых, так и сотрудников, не подлежащих аттестации, к данной процедуре носит, в основном, формальный характер: реальной оценке подвергаются лишь образовательный уровень аттестуемого и соответствие его деятельности должностным инструкциям.

Опыт работы в качестве независимого эксперта показал, что крайне мало внимания уделяется оценке реальной деятельности служащих, либо оценка дается субъективно, основываясь, в основном, на характеристике непосредственного руководителя. Но одна из основных недоработок заключается в использовании результатов аттестации. Рекомендации аттестационной комиссии по продвижению на вышестоящую должность, по постановке в резерв на вышестоящую должность, поощрению за достигнутые успехи увеличению заработной платы и т.д. зачастую остаются «добрым словом» комиссии. Хотя, следует заметить, что все гражданские служащие признают необходимость и значимость аттестации.

Таким образом, анализ научной и учебной литературы, конкретных результатов аттестации показывают, что сложившийся порядок аттестации и отношение к ней нередко дискредитируют эту важную и очень нужную форму оценки кадров.

Происходит это по разным причинам:

- отсутствие или слабая связь результатов аттестации с профессионально-должностным и материальным положением госслужащего;
- значительный период времени между двумя плановыми аттестациями;
- упрощенческий подход к процедуре аттестации;
- неумение и нежелание применять различные оценочные методики;
- отсутствие контроля за реализацией рекомендаций аттестационной комиссии.

Являясь формой комплексной периодической оценки, служебная аттестация предполагает, как минимум, оценку результатов деятельности служащего за определенный период, его квалификационных характеристик и динамики их изменений со времени последней аттестации, а также профессионально

значимых личностных качеств, которые влияют на результативность работы. **В ходе же квалификационного экзамена оценивается преимущественно уровень профессиональных знаний и (в меньшей степени) умений и навыков.** Сложность и разнообразие объектов оценки в процессе аттестации обуславливают усложнение набора методов ее проведения: количественная (где возможно) и качественная оценки результатов труда, балльная, экспертная, ранговая и т. п., оценки профессионально значимых личностных качеств. Квалификационный экзамен предполагает упрощенную (по сравнению с аттестационной) технологию: экзаменационные билеты/тесты, собеседования. **Целью квалификационного экзамена является решение вопроса о присвоении служащему классного чина гражданской службы по замещаемой должности.** Квалификационный экзамен сдается по мере необходимости, но не чаще чем один раз в год и не реже одного раза в три года. Возможна сдача внеочередного квалификационного экзамена по инициативе самого гражданского служащего не позднее, чем через три месяца после подачи им письменного заявления о присвоении классного чина.⁶

Квалификационный экзамен можно определить как обязанность гражданских служащих проходить периодическую проверку уровня своей профессиональной компетентности. Причем оценке подлежат знания, умения и навыки.

Наряду со схожими чертами с аттестацией, квалификационный экзамен отличается не только целью проведения, но и формой. Кроме того, аттестацию гражданский служащий проходит на протяжении всего срока своей службы один раз в три года. Классные чины присваиваются, как уже отмечалось выше в соответствии с замещаемой должностью. И в случае замещения должности на достаточно длительный срок и присвоения высшего классного чина гражданскому служащему нет необходимости через определенный срок вновь сдавать квалификационный экзамен, так как присвоенный классный чин сохраняется пожизненно.⁷

Исходя из целей и задач квалификационного экзамена необходимо строго придерживаться определенных принципов, к числу которых относятся: соблюдение интересов государственного органа и личных интересов гражданского служащего в карьерном росте;

оптимальная периодичность и обязательность квалификационного экзамена при присвоении классного чина; конкретность и объективность предъявляемых требований к знаниям, умениям и навыкам государственного служащего; открытость результатов квалификационного экзамена.

Подводя итоги, можно констатировать следующее. Прошло около десяти лет с тех пор, как начали определяться приоритеты кадровой политики в сфере государственной службы, нормативно закрепляться технологии профессионализации государственных служащих. Однако многие из них применяются формально, не способствуя позитивному изменению качественных параметров.

Успешное решение государством экономических, социальных и политических задач во многом зависит от эффективной работы государственных служащих, от качества их профессиональной подготовки, квалификации и опыта работы. Кадровые технологии, предусмотренные законом о государственной службе, как раз и нацелены на создание государственного аппарата нового типа, способного работать в новых условиях.

1 Управление персоналом: учеб./ общ. ред. А.И. Турчинов. М., 2002.

2 Федеральный закон от 27 июля 2004 № 79-ФЗ: «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

3 Указ Президента РФ от 1 февраля 2005г. №110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 3 февраля.

4 Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учеб. для подготовки госслужащих. М., 1999.

5 Профессионализм в системе государственной службы / В. Г. Игнатов, В. К. Белолипецкий и др. Ростов н/Д, 1997.

6 Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. №111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственным гражданским служащим Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // Российская газета. 2005. 3 февраля.

7 Указ Президента РФ от 1 февраля 2005г. №113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // Российская газета. 2005. 3 февраля.





Иван Валентинович Баранов, начальник юридической службы ГОУ ВПО «Тверской государственной университет», доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права, кандидат юридических наук (г. Тверь)

Отношения, связанные с государственной службой, относятся не только к предметам ведения федерального законодателя, но и подлежат правовому регулированию законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации. Одним из вопросов, который находит конкретизацию в региональном служебном законодательстве, является система должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. В этой связи целью настоящей публикации служит характеристика системы должностей государственной гражданской службы в законодательстве Тверской области.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ И СИСТЕМА ДОЛЖНОСТЕЙ В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ)

Вслед за Федеральным законом от 27 июля 2004 г. (с изм. от 25 декабря 2008 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон)¹, определившим основания и содержания правовых отношений, возникающих у граждан Российской Федерации при поступлении на государственную гражданскую службу, субъекты Российской Федерации инициировали разработку и принятие соответствующих региональных актов. В целом, анализируя практику создания таких законов, следует отметить, что **общая направленность федерального законодательства нашла своё отражение и на региональном уровне**, раскрываясь через конституционные принципы государственной гражданской службы: равный доступ граждан к государственной службе; доступность информации о гражданской службе; защищенность гражданских служащих; открытость (транспарентность) службы гражданскому обществу и др.

Закон Тверской области «О государственной гражданской службе Тверской области» от 21 июля 2005 г. № 89-ЗО (с изм. от 14 февраля 2008 г.)² (далее – Закон) призван оп-

ределить базовые элементы статуса государственного гражданского служащего – основные права, обязанности, ограничения, запреты, требования к служебному поведению.

Статья 9 Закона даёт легальное определение гражданских служащих, как граждан, взявших на себя обязательства по прохождению гражданской службы и осуществляющих профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом, получающих денежное содержание за счет средств областного бюджета Тверской области, если иное не предусмотрено федеральным законодательством.

В данной статье не уточняется, о каком именно гражданстве идёт речь. Федеральный закон, а вслед за ним и закон Тверской области, исходя из содержания ст. 1, допускает к государственной гражданской службе только граждан Российской Федерации, обладающих в силу ч. 4 ст. 32 Конституции РФ равным доступом к гражданской службе в отличие от иностранцев или лиц, имеющих гражданство иностранного государства. Следовательно, речь идёт

исключительно о гражданах Российской Федерации, независимо от оснований приобретения последнего. Изменение гражданства по любой причине: в силу выхода из гражданства Российской Федерации, приобретения гражданства иностранного государства или наличия гражданства иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором (например, договором о двойном гражданстве) означает невозможность замещать должности государственной гражданской службы Тверской области.

Гражданским служащим может быть лишь гражданин, добровольно «взвешивший на себя обязательства по прохождению гражданской службы». Эта гарантия направлена на реализацию базовых конституционных принципов статуса личности применительно к сфере регулирования государственной гражданской службы Тверской области. На практике это означает, во-первых, незаконность любого отказа при приёме на гражданскую службу по дискриминационным основаниям: пол, раса и т.д.; во-вторых, запрет на принудительный труд. Правовыми основаниями приёма гражданина на государственную гражданскую службу





Тверской области выступают акт о назначении на должность в виде указа, постановления, распоряжения или приказа высшего должностного лица и служебный контракт, определяющий взаимные права служащего и нанимателя.

Гражданский служащий осуществляет «профессиональную служебную деятельность», т.е. такую, которая осуществляется на постоянной возмездной основе и для выполнения которой требуется наличие должной квалификации: знаний, умений и навыков. **Основным средством материального обеспечения гражданского служащего и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы выступает денежное содержание, выплачиваемое за счет средств бюджета Тверской области.**

Статья 19 Закона детально регламентирует понятие и состав денежного содержания, конкретный размер которого определяется в законе Тверской области «Об оплате труда государственных гражданских служащих Тверской области», включая должностной оклад, оклад за классный чин и дополнительные выплаты, причём стоит отметить, что виды и размер последних могут увеличиваться за счёт средств фонда оплаты труда гражданских служащих. Тем самым, создаётся стабильная финансовая основа для служебной деятельности граждан Российской Федерации.

Говоря об основных правах и обязанностях государственных гражданских служащих Тверской области нельзя не отметить, что во многом их правовое положение, включая ограничения и запреты, связанные с гражданской службой, основные требования к служебному поведению, порядок урегулирования конфликта интересов на гражданской службе, а также гарантии определяются не региональным, а федеральным законодательством. Это во мно-

гом характеризует закон Тверской области как акт отсылочного характера.

Структура должностей государственной гражданской службы Тверской области учреждается в соответствии с законом Тверской области от 21 июня 2005 г. № 90-ЗО (с изм. от 17 июля 2007 г.) «О Реестре должностей государственной гражданской службы Тверской области». Реестр должностей государственной гражданской службы Тверской области состоит из перечней должностей государственной гражданской службы Тверской области, распределённых по органам государственной власти Тверской области и государственным органам Тверской области, по категориям и группам должностей, устанавливаемых для обеспечения исполнения полномочий органов государственной власти Тверской области и государственных органов Тверской области, а также лиц, замещающих государственные должности Тверской области (далее - должности государственной гражданской службы Тверской области), утверждаемых в установленном порядке законом Тверской области и постановлением Губернатора Тверской области.

В Тверской области утверждают должности государственной гражданской службы Тверской области в Законодательном Собрании Тверской области, контрольно-счётной палате Законодательного Собрания Тверской области, избирательной комиссии Тверской области, аппарате Уполномоченного по правам человека в Тверской области.

Наименования должностей государственной гражданской службы Тверской области являются обобщающими. В штатных расписаниях органов государственной власти Тверской области, государственных органов Тверской области допускается использование двойных наименований должностей государственной гражданской службы Тверской

области, в том числе, если заместитель руководителя является руководителем структурного подразделения в органе государственной власти Тверской области, государственном органе Тверской области либо лицо, замещающее должность, является главным бухгалтером или его заместителем. В этих случаях статус государственного гражданского служащего Тверской области и его денежное содержание определяются по наименованию первой должности государственной гражданской службы Тверской области.

Кроме того должности государственной гражданской службы Тверской области подразделяются на категории и группы. Необходимость такого деления обусловлена структурными требованиями организации деятельности государственных органов Тверской области с учётом иерархии должностей государственной гражданской службы. **Деление на категории и группы также связано с различиями в правовом статусе государственных гражданских служащих, компетенцией и объёмом ответственности, а также квалификационными требованиями, предъявляемыми к замещаемым должностям.**

Подразделяются должности гражданской службы на четыре категории: «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» и «обеспечивающие специалисты».

Первая категория - Руководители.

Должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определённый срок, ограниченный сроком полномочий лиц, замещающих государственные должности Тверской области, или без ограничения срока полномочий. Представителю нанимателя тем самым дозволяется самостоятельно определять срок полномочий по конкретной долж-



ности категории «руководители» в государственном органе.

Функции гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители»:

осуществление государственно-властных полномочий в пределах компетенции возглавляемого государственного органа или его структурного подразделения;

совершение властных и распорядительных действий в отношении подчиненных или подконтрольных им гражданских служащих;

подготовка и принятие решений, в том числе по изданию правовых актов;

контроль за выполнением принятых решений.

Вторая категория - Помощники (советники). Данные должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности Тверской области, руководителям государственных органов, в реализации их полномочий, оказывая организационную, экспертно-методическую, информационно-аналитическую и иную помощь в целях эффективной реализации их руководителями полномочий, и замещаемые на определенный срок, ограниченны сроком полномочий указанных лиц или руководителей. Помощники (советники) непосредственно подчинены только тем руководителям, реализации полномочий которых они содействуют, осуществляя организационное обеспечение их деятельности. По этой причине должности данной категории предусматриваются в штатном расписании государственного органа вне структурных подразделений.

Основными функциями гражданских служащих, замещающих должности категории «помощники (советники)» являются:

подготовка докладов, сообщений и иных информационно-аналитических материалов;

подготовка служебных документов и проектов решений;

консультирование по функциональным вопросам;

организация поездок, приемов, визитов, встреч и других официальных мероприятий;

участие в подготовке проектов решений;

осуществление контроля за ходом выполнения решений.

Третья категория – Специалисты.

Данные должности, представляют собой основу кадрового состава государственных органов Тверской области, учреждаются для непосредственного профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Основными задачами и функциями гражданских служащих, замещающих должности категории «специалисты» являются:

исполнение поручений непосредственного руководителя структурного подразделения;

разработка и обеспечение согласования проектов решений и нормативных правовых актов;

анализ правоприменительной практики и подготовка разъяснений и рекомендаций по применению нормативных правовых актов.

Четвёртая категория – обеспечивающие специалисты.

Данные должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий и могут предусматриваться как в рамках структурного подразделения государственного органа (департамента или управления либо иного), так и в рамках подразделения, входящего в состав структурного подразделения государственного органа.

Основные функции данной категории:

приём и регистрация документов;

учетно-справочная работа; документоведение и документационное обеспечение;

бухгалтерский учёт; и проч.

Названные должности государственной гражданской службы подразделяются на пять групп: высшую, главную, ведущую, старшую и младшую. Группа должностей определяет классный чин гражданской службы, который может быть присвоен гражданскому служащему в соответствии с замещаемой должностью.

Вместе с тем не все категории должностей гражданской службы подразделяются на пять групп.

Так, должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» в силу своего более высокого статуса подразделяются только на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы. Должности категории «специалисты», исходя из квалификационных требований, подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы. И, наконец, должности категории «обеспечивающие специалисты», в силу своего вспомогательного характера, подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Тем самым создаются правовые предпосылки для дифференцирования гражданских служащих в целях структурирования государственных органов Тверской области, установления особенностей прохождения гражданской службы с учетом объема и сложности выполняемых функций.

1 См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235.

2 См.: Тверские ведомости. 2005. 24–30 июня.

3 См.: Тверские ведомости. 2005. 24–30 июня.





Сергей Евгеньевич Чаннов, заместитель заведующего кафедрой административно-го права и государственного строительства Пензенской академии государственной службы, кандидат юридических наук (г. Саратов)

В представленной публикации автор ставит целью определить особенности применения антикоррупционных запретов после окончания государственной или муниципальной службы. Поскольку после увольнения с государственной или муниципальной службы с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, сохраняются определенные правовые отношения, требуется провести анализ их содержания.

ПРИМЕНЕНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ЗАПРЕТОВ ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

В процессе своей служебной деятельности государственные и муниципальные служащие осуществляют различные управленческие функции как внутриорганизационного, так и внешневластного характера. К последним относятся и функции по осуществлению распорядительных или контрольных полномочий в отношении организаций различных форм собственности. Естественно, ситуация, когда от действий конкретного должностного лица во многом зависит деятельность крупных коммерческих организаций, является потенциально коррупциогенной и, для предотвращения ее перехода в реальные коррупционные проявления законодатель устанавливает различные запреты и ограничения.

Так, в отношении государственных гражданских служащих в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² был установлен запрет на замещение в течение двух лет должностей, а также выполнения работы на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности. В этой связи некоторые авторы обоснованно отмечают, что категория «отдельные функции» в

данном контексте является оценочной категорией, что может привести к разным результатам при внешне схожих ситуациях³. В силу этих, а также некоторых других причин, указанная норма оставалась «мертвой»: **никакого контроля за трудовой деятельностью бывших государственных гражданских служащих не осуществлялось, проверки «применимости» данного запрета работодателями при заключении трудовых договоров с указанными лицами не проводились.**

На преодоление сложившейся ситуации направлен новый Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁴ и, в частности, положения его ст. 12. В соответствии с ч. 1 этой статьи гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей

комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации⁵.

По сравнению с ранее действовавшим запретом можно выделить следующие изменения:

– вместо использования вызывавшей критику формулировки о служащем, в чьи должностные обязанности входили «отдельные функции государственного управления данными организациями», предусмотрено принятие перечня таких должностей;

– полный запрет на работу в указанных организациях был заменен на требование получить разрешение для ее осуществления.

Решение вопроса о возможности бывшего государственного или муниципального служащего работать в конкретных коммерческих и некоммерческих организациях возложено на комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов. Статус этих комиссий в настоящее время применительно к государственной гражданской службе уре-



гулирован на федеральном уровне ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов / утверждено Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 269⁶ и ст. 14.1 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁷. Ни один из указанных актов не регулирует порядок дачи комиссиями согласия на работу указанных государственных и муниципальных служащих в коммерческих и некоммерческих организациях после окончания служебной деятельности. **Представляется, что в данном случае неприменимы положения о порядке разрешения конфликта интересов, так как конфликтом интересов является ситуация противоречия публичных обязанностей и частных интересов действующего государственного или муниципального служащего.** Следовательно, этот вопрос тоже требует отдельного регулирования.

Если применительно к государственной гражданской и муниципальной службе определен хотя бы порядок создания комиссий по урегулированию конфликта интересов, то на военной и правоохранительной службе данные комиссии до настоящего времени не создавались. В силу этого представляется, что существует объективная необходимость разработки нормативного акта федерального уровня, в котором бы решались вопросы создания комиссий по урегулированию конфликта интересов во всех государственных органах и порядка решения ими вопроса о возможности бывших государственных служащих работать в коммерческих и некоммерческих организациях после окончания службы. Указанный акт должен быть принят только одновременно с утверждени-

ем перечня должностей, на которые данный запрет распространяется. В противном случае может сложиться ситуация, когда бывшие государственные служащие, замещавшие в период службы должности, вошедшие в данный перечень, будут испытывать сложности с трудоустройством, так как из-за отсутствия процессуальных норм им невозможно будет получить согласие на работу.

Применительно к гражданским служащим субъектов Российской Федерации и муниципальным служащим соответствующие вопросы должны быть решены нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, соответственно.

Для реализации указанного выше требования Федеральным законом «О противодействии коррупции» предусмотрена обязанность гражданина, замещавшего должности государственной или муниципальной службы, согласно установленному перечню, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы при заключении трудовых договоров сообщать представителю нанимателя (работодателю) сведения о последнем месте своей службы.

Применение ее на практике требует уяснения использованных в ней понятий «представитель нанимателя» и «работодатель». Первое из рассматриваемых понятий было введено в российское законодательство ст. 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В соответствии с данной статьей представитель нанимателя – это руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. На практике представителем нанимателя для государственных гражданских служащих является

обычно руководитель государственного органа или его структурного подразделения. Так, например, для служащих центрального аппарата Федеральной службы судебных приставов представителем нанимателя является директор Федеральной службы судебных приставов – главный судебный пристав Российской Федерации; для служащих территориальных органов службы руководитель территориального органа Федеральной службы судебных приставов – главный судебный пристав субъекта Российской Федерации. В соответствии с ч. 3 ст. 2 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Использование данных терминов в таком контексте в Федеральном законе «О противодействии коррупции» выглядит достаточно странно. Какой представитель нанимателя (работодатель) имеется в виду? Представитель государственного органа (органа местного самоуправления), в котором государственный или муниципальный служащий работал ранее? Однако зачем ему сообщать сведения о последнем месте службы указанного служащего – он и так их прекрасно знает. Представитель организации, в которую устраивается на работу бывший государственный или муниципальный служащий? **Однако рассматриваемый запрет направлен на соблюдение специальных правил трудоустройства бывших государственных и муниципальных служащих в коммерческие и некоммерческие организации.** Если использование по отношению к ним термина «работодатель» представляется вполне логичным, то «пред-





ставителей нанимателя» в этих организациях быть никак не может.

Более понятной рассматриваемая норма становится при обращении к корреспондирующей с ней ст. 64.1 Трудового кодекса РФ², которая была внесена в кодекс Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О противодействии коррупции»³: граждане, замещавшие должности, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, после увольнения с государственной или муниципальной службы в течение двух лет обязаны при заключении трудовых договоров сообщать работодателю сведения о последнем месте службы.

Работодатель же при заключении трудового договора с гражданами, замещавшими должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после их увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации. Аналогичная норма содержится и в ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Таким образом, видимо, **бывший государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять о предыдущем месте своей службы лишь предполагаемого нового работодателя.** А вот у того, в свою очередь, возникает в та-

ком случае обязанность уведомления представителя нанимателя (работодателя) по прежнему месту работы.

Важно отметить, что обязанность уведомить представителя нанимателя (работодателя) (старого) возникает у работодателя (нового) в десятидневный срок *после* заключения трудового договора с бывшим государственным или муниципальным служащим. В этом, на наш взгляд, скрыта определенная коллизия с ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», так как последняя запрещает указанным служащим замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях без согласия комиссий по урегулированию конфликта интересов. Однако при соблюдении установленных ч. 2 и 4 закона о противодействии коррупции и ст. 64.1 Трудового кодекса РФ требований всеми лицами, к которым они обращены, приведет к тому, что с бывший государственный или муниципальный служащий уже займет должность в коммерческой или некоммерческой организации, проработает на ней определенный срок (десятидневный срок уведомления, а также срок рассмотрения вопроса комиссией по урегулированию конфликта интересов) и лишь после этого будет принято решение: разрешать ему дальнейшую работу или нет.

Несоблюдение указанной обязанности бывшим государственным или муниципальным служащим влечет за собой прекращение трудового договора с таким гражданином. В связи с этим ст. 84 Трудового кодекса РФ была дополнена еще одним основанием прекращения трудового договора вследствие нарушения обязательных правил его заключения: «заключение трудового договора в нарушение установленных федеральными законами ограничений, запретов и требований, касающихся привлечения к трудовой деятельности граждан, уволенных с государственной или муниципальной службы». Нужно сказать, что

данная статья закрепляет обязанность, а не право работодателя прекратить трудовой договор с работником.

Что касается работодателя, принявшего служащего на новую должность, то неисполнение им указанной выше обязанности влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ Кодекс об административных правонарушениях был дополнен статьей 19.29. «Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)». Эта статья устанавливает административную ответственность за привлечение к трудовой деятельности государственного или муниципального служащего (бывшего государственного или муниципального служащего), замещающего (замещавшего) должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

1 Российская газета. 2004. 31 июля.

2 Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. В.А. Козбаненко. М., 2008.

3 Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

4 Соответствующие изменения были внесены и в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ

5 Собрание законодательства РФ. 2007. № 11. Ст. 1280.

6 Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

7 Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 3.





Денис Анатольевич Маракулин, старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле

Наша страна, как и многие другие государства, стоит перед необходимостью разрешения проблемы коррупции в сфере государственного управления, угрожающей в современный период безопасности личности, общества и государства. В связи с этим проблема предупреждения и пресечения коррупции в сфере государственного управления является одной из приоритетных задач нашего государства.

К ВОПРОСУ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На координационном совещании руководителей правоохранительных органов РФ по противодействию коррупции, которое состоялось в конце сентября 2008 года, министр внутренних дел Рашид Нургалиев заявил, что «ущерб экономике России в результате коррупционных преступлений составляет более 20 млрд. долларов ежегодно». Министр отметил, что коррупция «сегодня представляет угрозу для национальной безопасности страны и представляет собой четко отлаженную систему перераспределения преступных доходов, целью которого является подкуп государственных чиновников».¹

Борьбу с коррупцией в России в ближайшее время предполагается вывести на принципиально новый уровень: 31 июля 2008 года президентом страны подписан Национальный план противодействия коррупции. По мнению законодателя, реализация этого плана позволит намного эффективнее бороться с использованием должностными лицами своих властных полномочий в целях личной выгоды.

При этом необходимо иметь в виду, что коррупция преимущественно развивается на основе существующих государственных и муниципальных структур. Анализ распределения коррупционных по-

токов по разным уровням власти свидетельствует о лидерстве в этом отношении муниципального уровня, держащего три четверти рынка коррупционных услуг; 20 % этого рынка приходится на региональный и только 5 % – на федеральный уровни власти.²

Поэтому, говоря о детерминантах коррупции, криминологических и уголовно-правовых средствах и методах борьбы с ней хотелось бы уделить особое внимание субъектам противодействия рассматриваемому общественно опасному явлению на уровне государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Алтайского края).

Проведенный нами анализ действующего законодательства некоторых государств ближнего зарубежья и отдельных субъектов Российской Федерации в сфере борьбы с коррупцией на региональном уровне еще раз доказывает, что в целях организации разработки направлений, форм и методов антикоррупционной политики, обеспечения взаимодействия с правоохранительными органами, органами и организациями, реализующими антикоррупционную политику в крае, в структуре аппарата Администрации края необходимо создать специальный координационный орган, уполномоченный на

реализацию антикоррупционной политики в Алтайском крае – комиссию по предупреждению и противодействию коррупции в Алтайском крае (далее – Комиссия).³

В состав Комиссии, на наш взгляд, должны входить представители органов государственной власти Алтайского края, Алтайского краевого Законодательного собрания, Счетной палаты Алтайского края и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Персональный состав Комиссии утверждается Губернатором Алтайского края.

Функциями Комиссии являются: утверждение регламента и планов работы Комиссии;

координация деятельности по проведению антикоррупционного мониторинга, в том числе организация антикоррупционной экспертизы правовых актов, проведения социологических и иных исследований коррупции в Алтайском крае;

выступление в средствах массовой информации по вопросам предупреждения и противодействия коррупции;

организация, подготовка и утверждение ежегодного доклада о коррупции в Алтайском крае (далее – доклад о коррупции);





выработка рекомендаций по предупреждению и противодействию коррупции;

рассмотрение проектов программ противодействия коррупции; осуществление иных полномочий в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Организационное, техническое и иное обеспечение деятельности Комиссии, на наш взгляд, может осуществляться органом исполнительной власти Алтайского края, определяемым Губернатором Алтайского края.

Доклад о коррупции должен содержать сведения о результатах антикоррупционного мониторинга, в том числе о выявленных в прошедшем календарном году коррупционных факторах и правовых актах, содержащих такие факторы, а также информацию о принятых мерах по их устранению.

Доклад о коррупции подлежит опубликованию после его утверждения Комиссией и дальнейшему внесению на рассмотрение Алтайского краевого Законодательного собрания.

Антикоррупционную экспертизу правового акта проводит рабочий орган Комиссии – экспертный комитет, персональный состав и порядок работы которого утверждается Комиссией.

Каждый член Комиссии имеет право предложить две кандидатуры в состав экспертного комитета.

В состав экспертного комитета не могут входить члены Комиссии, руководители федеральных органов государственной власти и их территориальных органов, органов государственной власти Алтайского края, иных государственных органов, органов местного самоуправления, государственных учреждений и унитарных предприятий Алтайского края.

Экспертный комитет более чем на половину должен состоять из независимых экспертов – представи-

телей научных и образовательных учреждений, средств массовой информации, общественных организаций (кроме политических партий) и иных негосударственных некоммерческих организаций.

В решении Комиссии о назначении антикоррупционной экспертизы правового акта должны быть указаны:

срок проведения экспертным комитетом антикоррупционной экспертизы правового акта, который не может превышать трех месяцев с даты принятия Комиссией решения о проведении антикоррупционной экспертизы правового акта;

перечень вопросов, на которые экспертным комитетом должны быть даны однозначные ответы.

Комиссия имеет право отказать в назначении антикоррупционной экспертизы правового акта в любом из следующих случаев:

если из содержания обращения невозможно установить, какой правовой акт подлежит антикоррупционной экспертизе;

если из содержания обращения невозможно установить, какие коррупционные факторы содержатся в правовом акте;

если указанный в обращении правовой акт утратил силу полностью или в части, упомянутой в обращении применительно к коррупционным факторам;

если результаты антикоррупционной экспертизы правового акта могут прямо или косвенно повлиять на ход следствия по уголовному делу либо на решение (приговор) суда.

Выписка из решения Комиссии о назначении антикоррупционной экспертизы правового акта или об отказе в назначении такой экспертизы направляется инициатору обращения.

В целях организации антикоррупционного мониторинга руководители органов государственной власти Алтайского края обязаны:

организовывать сбор и обобщение информации о коррупционных

факторах, в том числе содержащейся в передачах или публикациях в средствах массовой информации, а также в обращениях граждан или организаций;

принимать меры по устранению выявленных коррупционных факторов;

информировать Комиссию о выявленных коррупционных факторах, если их невозможно устранить собственными силами;

организовывать размещение на официальных сайтах органов государственной власти Алтайского края в информационно-коммуникационной сети «Интернет» сообщений о выявленных коррупционных факторах и принятых мерах по их устранению.

В заключение необходимо отметить, что представленные органы противодействия коррупции на уровне государственной власти субъекта Российской Федерации и их функции, на наш взгляд, вполне бы смогли найти свое отражение в Законе Алтайского края «О противодействии коррупции».

1 Официальный сайт газеты «Кворум» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.quo.ru>

2 Уголовное право. Особенная часть / Под ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамова, Г.П. Новоселова. М., 2004. С. 60.

3 См.: Закон Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 165-З «О борьбе с коррупцией» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/by/zakon/20081025/text1/zakb0260.htm>; Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 г. № 267 «О борьбе с коррупцией» // Ведомости Парламента РК, 1998. № 15. Ст. 209; Закон Республики Башкортостан от 13 октября 1994 года № 25/36 «О борьбе с коррупцией» // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1995. № 2. Ст. 37; Закон Ленинградской области от 26 декабря 2007 г. № 194-оз «О противодействии коррупции в органах государственной власти Ленинградской области и органах местного самоуправления Ленинградской области» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/doc/110328.htm>





Михаил Вячеславович Пресняков, доцент кафедры гражданского процесса, трудового и экологического права Поволжской академии государственной службы, кандидат философских наук (г. Саратов)

Одним из важнейших направлений борьбы с коррупцией выступает совершенствование законодательства о государственной и муниципальной службе. Особое внимание на сегодняшний день следует уделять вопросам предотвращения коррупционных правонарушений в системе публичной службы. В этой связи важным является анализ ответственности государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений.

Ответственность государственных и муниципальных служащих за совершение коррупционных правонарушений: проблемы законодательного регулирования

В начале нового 2009 года вступил в силу «программный» Федеральный закон «О противодействии коррупции»¹. Важность законодательного закрепления механизмов противодействия коррупции, разумеется, несомненна, однако, успех их реализации напрямую зависит от «выверенности» законодательной регламентации указанных механизмов. Не последнюю роль в этом играет установление обоснованных санкций, ответственности за нарушение антикоррупционных норм. **В этой связи нам представляется, что реализация данного закона неизбежно столкнется с проблемами, обусловленными недостаточной проработкой данного института.**

В статье 8 Закона о противодействии коррупции речь идет об обязанности гражданина, претендующего на замещение должности государственного (муниципального) служащего представлять сведения о своих доходах, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Как показало обсуждение комментируемого закона на заседании Государственной Думы Федерального Собрания РФ во втором чтении наиболее проблемным является вопрос определения круга лиц в от-

ношении которых устанавливается обязанность государственного или муниципального служащего предоставлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Большая часть отклонённых поправок была направлена на расширение данного перечня членов семьи государственного или муниципального служащего.

В этой связи председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигин отметил, что ставить неопределённое количество людей - а это много миллионов людей - в ситуацию, когда они должны будут постоянно обращаться к неопределённому кругу лиц - братья и сёстры супругов, - это достаточно серьёзное неоправданное ограничение для субъектов целиком. Однако, по мнению В.Н. Плигина, есть узкий спектр субъектов (в частности - судьи Российской Федерации) когда возможно предусмотреть несколько более широкий круг проверки.

Интересно, что в рамках того же заседания (после перерыва) обсуждался другой законопроект: «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции». В рамках

данного обсуждения предлагалось расширить круг членов семьи в отношении которых предусматривается обязанность уже судей представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. И опять г-н В.Н. Плигин высказался против расширения перечня указанных лиц.

По нашему мнению, цели, для которой была введена данная норма, невозможно достичь в подобной ее редакции. В сложившейся ситуации имущество можно передать братьям и сестрам, родителям и т.п.

Законом установлены различные последствия непредставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении гражданина при поступлении на государственную или муниципальную службу и в отношении гражданского или муниципального служащего при ее прохождении.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² закрепляет традиционное для законодательства, регулирующего государственно-служебные отношения ограничение, связанное с непредставлением либо представлением заведомо ложных сведений о дохо-





дах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Согласно статье 16 указанного закона при наличии указанных обстоятельств гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе. Аналогичное ограничение устанавливается в отношении муниципальных служащих Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»³.

Названный выше закон предусматривает, что неисполнение данной обязанности гражданином при поступлении на государственную или муниципальную службу является основанием для отказа в приеме на государственную или муниципальную службу.

Однако в отношении лиц, уже состоящих на муниципальной службе, в случае нарушения ими обязанности по предоставлению указанных сведений предусмотрено освобождение муниципального служащего от замещаемой должности муниципальной службы либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

На наш взгляд, здесь имеет место смешение двух различных правовых институтов: ограничений, связанных с государственной или муниципальной службой и дисциплинарного проступка⁴.

Меры дисциплинарного взыскания применяются за совершение дисциплинарного проступка, под которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей (ст. 57 Закона о государственной гражданской службе).

Иными словами, обязательным элементом состава дисциплинарного проступка является вина нарушителя. Однако в рассматриваемом случае непредставление указанных

сведений может быть и невиновным. Например, супруга государственно-го или муниципального служащего может отказаться предоставить такие сведения или предоставить недостоверные сведения. Кроме того, согласно действующему законодательству применение мер дисциплинарного взыскания является правом, но ни в коем случае не обязанностью представителя нанимателя (работодателя). Наконец, данная норма прямо противоречит статье 16 Закона о государственной гражданской службе и статье 13 Закона о муниципальной службе, которые закрепляют, что при наличии указанного ограничения (непредставлении сведений о доходах) лицо не может состоять на государственной или муниципальной службе.

По нашему мнению необходимо внести изменения в Закон о противодействии коррупции и закрепить данную норму в следующей редакции: «Невыполнение государственным или муниципальным служащим обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, является основанием освобождения его от замещаемой должности и увольнения с государственной или муниципальной службы в связи с несоблюдением ограничений, связанных с государственной или муниципальной службой».

Рассматриваемым законом установлена обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Нужно сказать, что в комментируемом законе достаточно часто используется термин «коррупционное правонарушение», однако легальное его толкование отсутствует. На это в частности обращалось внимание и при обсуждении законо-

проекта на заседании Государственной Думы Федерального Собрания РФ во втором чтении. Действительно, в чем заключается обязанность государственного служащего уведомлять представителя нанимателя о фактах совершения коррупционных правонарушений, если неясно, что же такое коррупционное правонарушение?

В Законе, однако, содержится дефиниция другого термина – «коррупция». В этой связи председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигин отметил, что в данном определении содержится перечень коррупционных правонарушений. Согласно статье 1 комментируемого Закона в объем понятия «коррупция» входит:

- злоупотребление служебным положением;
- дача взятки;
- получение взятки;
- злоупотребление полномочиями;
- коммерческий подкуп;
- иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;
- совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Далее, Закон прямо предусматривает возможность увольнения государственного или муниципального служащего за несообщение о фактах склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

Однако, увольнение за совершение дисциплинарного проступка,



коим является виновное неисполнение обязанностей гражданской службы, возможно только в случаях, прямо установленных законом. Это вполне согласуется с устоявшейся в теории и практике концепцией увольнения как особой меры дисциплинарного взыскания. Между тем, ни Закон о государственной гражданской службе, ни Закон о муниципальной службе такого основания прекращения служебного контракта (трудового договора) не содержат.

В этой связи представляется необходимым внести изменения в названные законы и предусмотреть соответствующее основание увольнения государственного и муниципального служащего. До внесения таких изменений в качестве нормативного основания увольнения за неисполнение указанных обязанностей может выступать статья 9 Закона о противодействии коррупции, поскольку как трудовым законодательством, так и законодательством о государственной службе допускается расширение установленного перечня оснований увольнения федеральным законом, каковым и является данный закон.

При этом следует учитывать, что согласно постановлению Правительства РФ «О трудовых книжках» от 16 апреля 2003 г.⁵ при прекращении трудового договора по специальным основаниям, предусмотренным федеральными законами, в трудовую книжку вносится запись об увольнении (прекращении трудового договора) со ссылкой на соответствующие статью, пункт этого федерального закона. Соответственно в рассматриваемом случае запись в трудовую книжку необходимо будет вносить со ссылкой на часть 4 статьи 9 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Следует отметить, что поскольку нарушение обязанности сообщать о фактах коррупционного поведения

отнесено к дисциплинарным проступкам, то при наложении дисциплинарного взыскания (в том числе и увольнения) необходимо соблюдать правила их применения. Указанные правила в отношении муниципальных служащих предусмотрены ст. 193 Трудового кодекса от 30 декабря 2001 г.⁶, а в отношении гражданских служащих – статьей 58 Закона о государственной гражданской службе.

Согласно ст. 193 ТК РФ до применения дисциплинарного взыскания работодатель должен затребовать от работника письменное объяснение. Если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение работником не предоставлено, то составляется соответствующий акт.

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников. Кроме того, дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка.

В отношении государственных гражданских служащих предусматривается обязательное проведение служебной проверки.

Вместе с тем, нельзя не отметить специфику данного нарушения должностных обязанностей, которая связана со сложностью его выявления. В отличие от традиционных дисциплинарных проступков (прогул, появление на работе в состоянии опьянения, нарушение служебного распорядка и т.п.) факт несообщения о склонении к совершению коррупционного правонарушения достаточно трудно обнаружить и зафиксировать. В частности, обращение к государственному или муниципальному служащему в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений может

иметь место в домашней обстановке, путем телефонного звонка и т.п.

Представляется, что в такой ситуации момент обнаружения данного дисциплинарного проступка вполне может превысить, установленные законом шесть месяцев. Было бы целесообразно предусмотреть более продолжительный срок применения дисциплинарного взыскания в указанном случае. В качестве примера можно привести положения статьи 81 Трудового кодекса, согласно которым увольнение работника в связи с совершением виновных действий, дающих основание для утраты к нему доверия, в случаях, когда эти действия совершены вне места работы или по месту работы, но не в связи с исполнением трудовых обязанностей, допускается не позднее одного года со дня обнаружения проступка работодателем.

Наконец, хотелось бы обратить внимание, что в окончательной редакции Закон предусматривает возможность применения к лицу, не сообщившему о фактах склонения его к совершению коррупционного правонарушения, не только дисциплинарных взысканий (как это было в проекте), но и иных мер ответственности, предусмотренных действующим законодательством. Однако в настоящее время законодательство иных отраслей не устанавливает ответственность за данное правонарушение.

1 Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

2 Российская газета. 2004. 31 июля.

3 Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

4 Закон называет непредставление указанных сведений либо представление заведомо недостоверных сведений правонарушением.

5 Собрание законодательства РФ. 2003. № 16. Ст. 1539.

6 Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 3.





Татьяна Николаевна Самсонова, старший преподаватель кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле

Качество, своевременность и точность документирования управленческих решений и процедур формирует основы осуществления управленческого контроля и, безусловно, влияет на конечные результаты деятельности органов местного самоуправления.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДОКУМЕНТАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Процесс управления включает в себя различные направления деятельности субъекта управления такие как: целеполагание, анализ, прогнозирование, планирование, организация, координация, мотивация, учет и контроль, коммуникация, принятие решений. Основной управленческий цикл состоит из функций планирования, организации, мотивации и контроля. Эти четыре функции управления взаимосвязаны и взаимообусловлены, а также имеют общие характеристики: в процессе их осуществления принимаются управленческие решения, и для их реализации необходима коммуникация. Соответственно, обязательной составляющей процесса управления являются процедуры документирования и организации работы с документами.

Контроль - одна из основных управленческих функций, неотъемлемая составляющая процесса управления, воздействующая на все его остальные функции и непрерывно участвующая в этом процессе от его начала до завершения. Под контролем понимают систему регулярной проверки состояния и результатов функционирования управляемого объекта. Контроль – это систематическая и конструктивная деятельность руководителей, призванная определять степень адекватности достигнутых и будущих результатов деятельности объекта управления его целям и нормам. Контроль – это сбор и обработка информации о траектории движения управляемого объекта, сопоставление его с параметрами, заданными заранее в планах или программах, выяв-

ление отклонений, анализ причин, вызвавших такие отклонения, их оценка и принятие решения о корректирующем воздействии. Управленческий контроль также является завершающей стадией при работе с управленческими решениями. В системе управления контроль решает следующие задачи:

- помогает отслеживать нежелательные тенденции развития, корректировать планы;
- позволяет своевременно выявить нарушения, ошибки, промахи, в осуществлении основной деятельности, предотвратить их или изменить;
- дает возможность выявлять резервы развития;
- обеспечивает установление и поддержание в системе управления обратной связи;
- позволяет оценить эффективность работы персонала за определенный период и надежность системы управления.

Контроль в системе муниципальной администрации направлен на: соблюдение законов и других нормативных актов, позволяющих поддерживать стабильность жизнедеятельности муниципального образования, своевременное обнаружение отклонений от заданных правил и процедур или в случае необходимости – корректировки; повышение персональной ответственности должностных лиц и эффективности управления.

Реформирование муниципальной службы предполагает расширение кон-

трольной деятельности руководителей. Для органов местного самоуправления контроль является предпосылкой того, что:

- своевременно и точно будут выполнены указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления правительства, законы Российской Федерации и Алтайского края, постановления и распоряжения губернатора, решения органов местного самоуправления;
- необходимые управленческие решения, указания будут подготовлены вовремя на основе сравнения промежуточных результатов с намеченными целями;
- будут заложены основы для четкого выполнения заданий и соответственно, повысится исполнительская дисциплина.

Всем известно, что не оправдывает себя эпизодический, поверхностный, случайный контроль. Тотальный контроль также не способствует повышению эффективности работы специалистов. Типы, методы и виды контроля разнообразны. Контроль будет эффективным и оптимальным, если он осуществляется в отношении поставленной цели, сложившейся ситуации и имеющихся возможностей. Применение различных видов контроля (предварительного, текущего, оперативного, итогового) бесспорно требует документационного обеспечения.

Обратим внимание на то, что руководителю администрации муницип-



пального образования необходимо создавать делопроизводственные основы для организации и осуществления управленческого контроля. От качества, своевременности и точности документирования управленческих процедур во многом зависит и результат деятельности, и возможность осуществления управленческого контроля.

Администрирование предполагает создание надежной информационно-коммуникационной системы, обеспечивающей прямую и обратную связь между объектом и субъектом управления. В теории и практике управления сложилась определенная система документированных функций руководителя. Руководитель муниципального образования обеспечивает распределение функций, обязанностей, ресурсов, ответственности утверждая организационные документы (положения, правила, инструкции). Утверждая планы и программы деятельности объекта управления, глава администрации определяет перспективные цели, задачи и направления деятельности структурных подразделений и специалистов. Управленческие решения, принимаемые руководителем в процессе реализации запланированных мероприятий, документируются в постановлениях, распоряжениях и поручениях, которые приобретают юридическую силу после подписания их руководителем. Управленческие решения также содержатся в резолюциях, которые руководитель собственноручно пишет на документах, требующих исполнения. Глава администрации рассматривает и подписывает не только внутренние, но и исходящие документы.

Обратим внимание на то, что в настоящее время в системе муниципального управления уделяется очень много внимания соблюдению правил оформления служебных документов. Современная техника позволяет создавать «красивые» документы. Сегодня широко используется термин «дизайн документа». Однако при этом в основном реквизите «текст документа» зачастую отсутствует логика изложения, точность и однозначность отражения и разрешения управленческой ситуации и т. д. В то же время следует подчеркнуть, что тщательность оформления документов не обеспечит эффективность управления, если документируемые управленческие решения принимаются на интуитивной

или адаптивной основе. Сама процедура принятия и документирования решений должна обеспечивать их действенность и возможность осуществления контроля исполнения. Руководителям при утверждении и подписании организационно-распорядительных и иных документов необходимо концентрировать внимание, прежде всего, на структуре и содержании основного реквизита официального документа - текста.

Организационные документы, определяющие статус организации, ее компетенцию, структуру, штатную численность, должностной состав и функциональное содержание деятельности администрации, ее подразделений и специалистов, их права, обязанности, ответственность и другие аспекты однозначно создают основу для осуществления управленческого контроля. Они по сути своей определяют параметры и точки контроля (нормативы, стандарты, инструкции, правила).

Всем известно, что организационные документы разрабатываются по мере необходимости и не всегда все одновременно. Следовательно, руководителю необходимо при утверждении организационных документов обращать внимание на то, чтобы тексты вновь утверждаемых документов не противоречили уже действующим правилам, инструкциям и положениям. Устав, регламенты и иные организационные документы призваны обеспечить так называемый системный подход к управлению, однозначно определить организационные основы деятельности администрации и, следовательно, заложить основы для осуществления контроля. Руководителю предоставляются на рассмотрение и утверждение проекты организационных документов, которые разрабатываются и согласовываются по его поручению исполнителями. Обратим внимание на характерные ошибки, встречающиеся в организационных документах, затрудняющие в дальнейшем осуществление управленческого контроля.

Например, в положениях о структурных подразделениях перечисляют в одном разделе задачи и функции, при этом не уточняют, где закончились задачи и начались функции. В утвержденных реальных документах такая ошибка встречается довольно часто. Разработчики проектов не видят разницы в таких терминах, как задачи и функции. Уточним, что задачи конкретизируют управленческие цели и,

прежде всего, ориентируют специалистов на планируемый результат. Функции же в свою очередь отражают основные направления деятельности отдела, которые необходимо последовательно выполнять специалистам для достижения поставленных целей. Функции, перечисленные в положении о структурном подразделении, служат основанием для определения должностных обязанностей специалистов в должностных инструкциях. Для создания возможности осуществления контроля необходимо как можно конкретнее обозначить функции отдела и обязанности специалистов. В положениях, регламентах, инструкциях нередко раздел, определяющий ответственность специалистов, формулируется невнятно или вообще отсутствует. Соответственно, в дальнейшем у руководства не будет формальных оснований для организационных выводов.

Руководителю, утверждающему организационные документы, очень важно обратить внимание на четкость и адресность определения функций, прав, ответственности в положениях о структурных подразделениях. Например, в текстах положений очень распространены такие речевые обороты: «общий отдел имеет право», «общий отдел обязан», «в пределах своей компетенции отдел взаимодействует». Подобные формулировки не помогут в дальнейшем обеспечить документированную основу для осуществления контроля и мотивации специалистов. Необходимо в тексте документа уточнить, что именно руководитель структурного подразделения имеет определенный круг полномочий и непосредственно отвечает за организацию работы отдела.

Организационные документы, как правило, имеют очень сложные тексты, состоящие из многочисленных разделов и подразделов. При составлении и утверждении этих документов важно исключить противоречия в тексте, а также неоднозначность и неточность предписаний. К сожалению, например, утвержденные инструкции по делопроизводству зачастую содержат неоднозначные указания в тексте документа. Причем изложенные в инструкции правила делопроизводства нарушаются в прилагаемых к этой же инструкции формулярах-образцах документов. Неоднозначность и неточность предписаний, неправильное применение управленческих терминов приводит к тому, что руководитель не





может в дальнейшем по назначению использовать организационные документы. Таким образом, руководителю следует помнить, что, утверждая организационные документы, он создает основы для осуществления внутреннего контроля.

Процесс планирования завершается рассмотрением и утверждением планов или программ развития руководителем. Руководитель, принимая решение о придании юридической силы плановому документу, не должен забывать о целевых установках планирования. Перечислим основные цели управленческой деятельности в процессе планирования:

- разработка четкого плана мероприятий по решению организационных задач с целью повышения эффективности реализации стратегии;
- сосредоточение внимания руководителей на главных задачах организации;
- достижение эффективного функционирования организации за счет оптимального распределения ресурсов;
- обеспечение организационной, мотивационной и контролирующей деятельности руководства организации.

Следовательно, планы на этапе согласования и утверждения должны пройти экспертизу руководства на соответствие совершенно конкретным требованиям. Планы работы не могут быть набором «первомайских лозунгов», призывающих к улучшению, усилению или укреплению тех или иных направлений деятельности. **От четкости, ясности формулировок, обозначения контрольных сроков и ответственных за проведение конкретных мероприятий зависит возможность реализации и контроля исполнения плановых документов.**

Взаимозависимость процессов документирования и осуществления контроля также можно показать на примере анализа процедуры подготовки распорядительных документов. Руководитель администрации муниципального образования для документирования управленческих решений издает постановления и распоряжения. Назначение распорядительных документов - регулирование деятельности, позволяющее органу управления обеспечивать реализацию поставленных перед ним задач,

получать максимальный эффект от своей деятельности и деятельности организаций, входящих в его систему. Распорядительные документы - это нормативные правовые акты, требующие серьезной подготовительной работы.

Процедуру издания распорядительных документов обычно регламентируют следующим образом:

- инициирование решения - обоснование необходимости издания распорядительного документа;
- сбор и анализ информации по вопросу;
- подготовка проекта распорядительного документа;
- согласование проекта документа;
- внесение проекта распорядительного документа на рассмотрение руководства;
- принятие решения (подписание документа);
- доведение распорядительного документа до исполнителей.

Проекты готовятся специалистами структурных подразделений на плановой основе, по поручению руководства организации, по инициативе руководителей структурных подразделений или подведомственных организаций, специалистов. Обоснование необходимости издания документа обычно излагается: в докладной записке, в служебной записке, в справке аналитического или информационного содержания, в предложении, в заключении, в акте, в служебном письме.

Рекомендации к соблюдению процедурных моментов можно рассматривать как формальный набор предписаний. Однако за каждым из этих советов стоит многолетний опыт работы эффективных руководителей.

Необходимость обоснования издания распорядительного документа одинаково значима для субъекта и объекта управления. Субъект управления соотносит содержание планируемого управленческого решения с целевыми установками деятельности учреждения. Для руководителя важно понимать, что задания и предписания деятельности, сформулированные в распорядительных документах, не должны дублировать содержание, прежде всего, организационных документов (положений, регламентов, инструкций, правил). В процессе осмысления управленческой ситуации, требующей издания распорядительного документа, составитель проекта формулирует констатирующую часть поста-

новления. Наличие в констатирующей части распорядительного документа разумных аргументов, объясняющих причины его издания, способствует мотивации исполнителей.

Не менее важным требованием при подготовке распорядительного документа является четкая формулировка планируемых мероприятий, определение конкретных исполнителей и реальных сроков исполнения. Реализация управленческого решения должна привести к достижению определенной цели и соответственно необходимо заложить основы для контроля его исполнения. Руководитель должен назначить ответственного за контроль исполнения распорядительного документа или взять на себя непосредственно контрольную функцию.

При рассмотрении проектов распорядительных документов руководителю необходимо обращать внимание на соблюдение исполнителями перечисленных процедурных предписаний и правил документирования. Актуальность, своевременность, обоснованность, конкретность и реалистичность постановлений и распоряжений должны способствовать формированию основы для эффективной работы и осуществления управленческого контроля.

Однако не все принимаемые постановления соответствуют обязательным требованиям. Очень часто распорядительные документы являются неконкретными, то есть не содержат программ практических действий и не дают ответа на вопрос о том, кто, когда и как должен действовать, чтобы достичь поставленных целей. В реальных постановлениях наблюдается искусственное ограничение круга исполнителей, а формы и методы работы повторяются из одного документа в другой на протяжении нескольких лет. Не поможет самый эффективный контроль, если постановления слепо копируют постановления вышестоящих органов законодательной и исполнительной власти и свои предыдущие документы.

Действенным средством повышения эффективности работы администрации по подготовке и реализации постановлений, а также организации контроля их исполнения является анализ собственных постановлений. Критерии для анализа могут быть следующими:



- количество принятых постановлений по проблеме, субъекту и т.д.;
- своевременность принятия постановлений;
- обоснованность содержания принятых постановлений, по использованию форм и методов работы, по привлечению исполнителей, сил и средств, по реальности намеченных сроков, по четкости формулировок;
- оценка способов контроля и степени выполнения постановлений, обоснованности снятия постановлений с контроля, наличие информации о выполнении постановлений.

Анализ принятых постановлений и осмысление результатов анализа однозначно позволит повысить качество документируемых управленческих решений и обеспечить основание для осуществления контроля.

Управленческие решения также фиксируются в резолюциях, которые руководитель проставляет на документах, требующих исполнения (письмах, актах, заявлениях, справках и т.д.). Однако вновь избранные главы муниципальных образований даже не могут дать внятное определение резолюции и зачастую используют понятие «виза» для обозначения своих решений, написанных на документе. Виза и резолюция – это разные реквизиты, каждый из них имеет свое конкретное предназначение. Виза официального документа – реквизит документа, выражающий согласие или несогласие должностного лица с содержанием документа¹. Виза используется для документирования процедуры согласования. Резолюция: реквизит, состоящий из надписи на документе, сделанной должностным лицом и содержащий принятое им решение². Следовательно, смешение этих понятий недопустимо. В то же время в деловой практике распространено несоблюдение правил оформления резолюции. Резолюция должна включать в себя:

- И.О.Ф. исполнителя (кому поручается исполнение);
- содержание поручения (конкретные действия);
- срок исполнения;
- личную подпись руководителя;
- дату подписания.

Следовательно, в резолюции необходимо конкретизировать кто, когда и

что должен сделать, и при этом уточнить дату поручения. Руководитель может позволить себе сократить резолюцию до фразы: «Иванову к исполнению», только в случае, когда речь идет о часто повторяющейся управленческой ситуации, исключаящей неоднозначность понимания сути задания исполнителем. В управленческой практике распространен вариант оформления резолюции без обозначения руководителем срока исполнения задания. Подобная ошибка объясняется тем, что указание на контрольную дату часто содержится в самом документе, на котором написана резолюция. В результате руководитель не оставляет себе времени для осуществления контрольных функций и создает ситуацию, вызывающую нарушение сроков исполнения документов.

С текстом резолюций знакомятся не только непосредственные исполнители. Должностные лица, осуществляющие контроль исполнения документов, используя содержание резолюции, должны правильно отразить суть задания руководителя в контрольно-регистрационных формах, что гораздо легче сделать на основе правильно составленной резолюции. Таким образом, элементарная небрежность в оформлении реквизита «резолюция» может привести к затруднению осуществления управленческого контроля.

Обратим внимание на то, что руководители муниципальных образований различного уровня в качестве основных причин невыполнения управленческих решений называют отсутствие или неэффективность организации контроля, и в том числе контроля исполнения документов. В то же время именно руководители несут персональную ответственность за состояние исполнительской дисциплины, своевременное и полное исполнение поручений. Следовательно, актуальное значение имеет регламентация контрольной деятельности в индивидуальных инструкциях по делопроизводству администраций муниципальных образований, которые необходимо составлять в соответствии с Типовой инструкцией по делопроизводству³, а также положениями о структурном подразделении, отвечающем за документационное обеспечение управления. Однако не всегда в положениях выделены и четко прописаны контрольные функции, что приводит к возникновению проблем при осуществлении контрольных пол-

номочий. В соответствии с инструкцией должна идти организация контроля в администрации муниципального образования.

Рациональная организация контроля исполнения документов – реальная предпосылка обеспечения эффективности управления. Действенность контроля в администрациях муниципальных образований в ближайшем будущем может повыситься в связи с тем, что в настоящее время решается вопрос об установке в них автоматизированных рабочих мест и программ электронного документооборота. Применение информационных технологий в управлении позволяет организовать надежную систему контроля исполнения документов. Руководитель для анализа исполнительской дисциплины регулярно сможет получать результаты работы исполнителей:

- общее количество документов, находящихся в работе у исполнителя;
- количество (процент) заданий, выполненных с опережением установленных сроков;
- количество (процент) невыполненных документов или выполненных позднее установленных сроков;
- задержки исполнения в рабочих днях и т. д.

Однако качество документов, содержащих предписания, поручения, задания, по-прежнему будет определять возможности осуществления управленческого контроля. Следовательно, **формирование основ для эффективного контроля в системе местного самоуправления зависит во многом от компетентности руководителей и специалистов в вопросах документационного обеспечения управления.**

1 ГОСТ Р 51141-98. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. С. 3.

2 ГОСТ Р 51141-98. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. С. 3.

3 Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (утверждена приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 08.11.2005 № 536, зарегистрирована в Минюсте РФ 27 января 2006 г. Регистрационный № 7418). С.3.





Юрий Григорьевич Клепов, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

В статье исследуется социально-экономический портрет государственно-служащего России XIX в., созданный классической художественной литературой. Осуществляется сравнительный анализ портрета чиновника ушедшего в историю века с его современным аналогом, т.е. с портретом госслужащего XXI в. Выявляется ряд направлений, обеспечивающих повышение нравственной и деловой культуры современного государственного и муниципального служащего.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ПОРТРЕТ ЧИНОВНИКА В РУССКОЙ КЛАССИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЕ XIX ВЕКА

Классическая литература носила и всегда будет носить современный характер, поскольку умеет ставить перед обществом наиболее жгучие проблемы социально-экономического плана, подвергать критике устоявшиеся стереотипы и ложные аналогии, так свойственные общественному сознанию, обсуждать с обществом на равных основные пути и направления решения тех проблем, которые мешают динамичному и поступательному развитию экономики и общества.

В связи с этим представляет большой научный и практический интерес анализ социально-экономического портрета российского чиновника XIX в., созданный в художественной форме классической литературой. XIX век выбран нами не случайно, поскольку, во-первых, русская литература уже в то время умела ставить в порядке обсуждения с общественностью такие актуальные для современной России вопросы и проблемы, как взаимоотношения государственной власти и бизнеса; власти и общества; власти и институтов гражданского общества, а также исследовать проблемы и перспективы повышения эффективности государственного управления. Во-вторых, временной лаг в 100-150 лет дает возможность наиболее полно сопоставить портрет чиновника XIX в. с его современным аналогом в лице госслужащего текущего века, и такой сравнительный анализ позволяет подойти к выявлению проблем и причин пластичности или же, напротив, непластичности человеческой природы, а также основных государственных и общественных институтов.

Из анализа художественных текстов видно, что в мире российских чиновни-

ков можно выделить три группы, если руководствоваться критерием их социального статуса: чиновничество низового, среднего и высшего звена.

Низовое звено госслужащих, преимущественно представленное выходцами из мещанского сословия, характеризуется более чем скромным образовательным и культурным уровнем, низкой смотивированностью к труду. Дело все в том, что работа чиновников этого уровня монотонна и однообразна, насыщена рутинными операциями и соответственно не требует высокого профессионализма и квалификации. Жалование этих чиновников является настолько мизерным, что не позволяет свести концы с концами в семейном бюджете. Не случайно здесь приходит на память житье-бытье Акакия Акакиевича Башмачкина (Н.В. Гоголь, «Шинель»), который, будучи не обремененным расходами на содержание семьи, поскольку был холост, и постоянно стремящийся экономить на покупке товаров и услуг повседневного спроса, с большим трудом накопил заветную сумму на новую шинель, а справиться себе новые сапоги ему уже никак не удавалось.

Проблемы ножа и вилки побуждали наиболее деятельную часть низового чиновничества делать карьеру и добиваться знаковой должности старшего начальника, т.е. переходить в статус государственного служащего среднего звена. Такая должность обеспечивала солидный вес в обществе, несравненно более высокое жалование и возможность выхода на просителей и клиентов из предпринимательского сословия, что оборачивалось дополнительными доходами в виде взяток, казнокрадства, коррупционных соглашений и т.д.

Чиновник средней руки Аким Акимович Юсов (А.Н. Островский, «Доходное место») с горечью вспоминает свою безрадостную юность, когда жизнь заставила его встать на стезю государственной службы. Голодно ему было и холодно. Рабочим столом для юноши служат кипы бумаг, связанных пачками, одна из них приспособлена в качестве стула. Постоянно приходится угождать старшим собратьям по службе, бегать по лавочкам и покупать, кому пирог, кому квасу, а кому и водочки в качестве лекарства от глубокого похмелья. Но проявив недолгую изворотливость, терпение, трудолюбие и даже смирение и услужливость, достиг наш герой желаемой цели – стал чиновником средней руки.

Другой чиновник Павел Иванович Чичиков (Н.В. Гоголь, «Мертвые души») также начинал служебную карьеру буквально с нуля, и, оценив свое реальное положение в обществе, решил сразу и жарко заняться службой, все трудности преодолеть и в конце концов победить, т.е. сделать карьеру и приобрести в обществе приличный статус. Писатель повествует о том, что наш герой работал в присутственном месте не покладая рук с самого раннего утра до глубокой ночи и бывали времена, что не ходил домой целыми неделями за неимением свободного времени, укладываясь спать на канцелярском столе, деля свой скудный завтрак и обед со сторожами административного здания. При этом умел угождать товарищам, занимающим более высокие ступени в служебной иерархии и, в частности, своим усердием и небывалой покладистостью растопил сердце своего непосредственного начальника, которых и выхлопотал, уже у



своих начальников, для своего молодого протеже освободившееся место столоначальника.

Заняв сравнительно высокие посты в иерархической лестнице, наши герои стали использовать свое служебное положение на полную, образно выражаясь, катушку в целях личного материального обогащения. Так, Юсов быстро освоил разные способы и механизмы получения взяток со своих просителей, однако при этом никого из них не обманул, не смощенничал, а дела своих клиентов вел добросовестно и доводил их до конца к небывалой радости и гордости взяткодателей за порядочность и учтивость чиновника.

Взятки обеспечили Юсову и его семье сравнительно высокое материальное процветание: у них имеется три дома за городом, несколько больших участков земли, четверка лошадей для выезда, солидные накопления на черный день и т.д. Аким Акимович считает себя порядочным чиновником, жизнь, по его мнению, удалась во всех отношениях: на службе его все уважают, семья дружна, а дом — полная чаша. Именно поэтому, подчеркивает в разговорах чиновник, на сердце у него всегда весело, а душа чувствует покой, умиротворение. Радуетесь чиновник, глядя на мир божий, на порядок и гармонию в нем и от избытка чувств мажорного направления ему часто хочется петь и плясать.

Павел Иванович Чичиков, как нам представляется, более интенсивно использовал все возможности и ресурсы своего нового служебного положения, проявляя при этом даже творческое начало в решении проблем собственного материального обогащения. Так, он организует новую систему получения взяток, согласно которой деньги и прочие приношения просителей принимали чиновники низового звена — простые писари, которым кое-что перепадало за такую черновую работу, но большая часть дохода двигалась вверх и присваивалась начальством, которое, таким образом, внешне ничем себя не дискредитировало в служебном отношении.

Успевает наш Чичиков заниматься и казнокрадством, о чем свидетельствует тот факт, что он вместе с группой товарищей, ответственных за строительство благотворительного учреждения, так и не смог поднять его до уровня выше фундамента, но зато через зное время у этих чиновников в разных частях города появились собственные коттеджи. Более того, наворованных денег хватило на обзаведение собственными выездами и искусными поварами, покупку престиж-

ных видов одежды и обуви, предметов санитарии и т.д.

Как показывает анализ, среднее зveno чиновничьей иерархии имеет реальные возможности и явное желание вступать на путь коррупции, которая представляет собой предпринимательский союз чиновников и частного бизнеса.

Причем чиновники понимают, что данный тандем противозаконен, отражает теневую деятельность хозяйствующих субъектов, наносящую невосполнимый ущерб экономике и обществу. Но что только не сделаешь ради получения дохода, который чаще всего по своей величине во много крат превышает размер законного жалования.

Хрестоматийный городничий (Н.В. Гоголь «Ревизор») организует предпринимательскому сословию в лице купцов государственные заказы и подряды на поставку товаров, услуг, организацию строительных работ по сознательно завышенным ценам, в результате чего купцы получают солидный «навар», а городничий в виде «отката» забирает из лавок купцов приглянувшиеся ему товары, но он гнушается брать свое и деньгами. При этом глава города строго следит за тем, чтобы чиновники, находившиеся в его непосредственном подчинении, не выходили за рамки дозволенного т.е. «обирали» предпринимателей и государственную казну в соответствии со служебным статусом, т.е. брали по чину.

Находит время заключать коррупционные соглашения и Павел Чичиков, когда служил в качестве таможенного чиновника. Наш герой, выбрав удачный момент времени для коммерческого обогащения, вступает в контакт с контрабандистами и, за счет обворовывания доходной части государственного бюджета, зарабатывает со своим подельником, тоже чиновником, миллионное состояние.

Исследование показывает, что взяточничество, казнокрадство и коррупция проникали и в высшие слои чиновничества России. К примеру, крупный чиновник Аристарх Владимирович Вышневецкий (А.Н. Островский, «Доходное место»), по его собственной оценке, взял из государственной казны больше, чем позволяло благоразумие, чтобы построить и обустроить в городе дом, а в пригороде — роскошную дачу, а также купить для молодой жены изысканные наряды и бриллианты. Фемида настигла вороватого на руку чиновника: он отстранен от должности и на него заводится уголовное дело. Но в содеянном Аристарх Владимирович не

раскаялся, поскольку глубочайше убежден в том, что без взяток и других форм обогащения чиновнику не прожить достойно и красиво, что исключительно на жалованье живут те служащие, которые являются позором и посмешищем в общественном мнении. А суть общественного мнения относительно взяток проста, считает Вышневецкий: не пойман — не вор.

Казнокрадством, помимо статских чиновников, занимаются и военные, о чем свидетельствует судьба отца Варвары Павловны Лаврецкой (И.С. Тургенев, «Дворянское гнездо»). Будучи армейским генералом, он использовал казенные деньги в целях собственного обогащения, но финансовая афера была своевременна выявлена и представители компетентных органов посоветовали генералу тактично, но настойчиво, уйти в отставку, что он незамедлительно сделал, опасаясь судебного преследования. Отец Марианны Сенецкой (И.С. Тургенев, «Новь») также армейский генерал, был уличен в казнокрадстве в особо крупных размерах, был привлечен к суду, лишен всех наград и званий и сослан в Сибирь на поселение.

Император Николай I, портрет которого так талантливо был изображен Л.Н. Толстым в повести «Хаджи-Мурат», был глубочайше убежден в том, что воруют все чиновники, и сколько их не наказывай, они все равно будут воровать. Но коронованная особа не собиралась из-за своего внешнего бессилия опускать руки, а настойчиво, последовательно и жестко наказывала расхитителей государственного имущества, коррупционеров всех мастей, понимая, что безнаказанность во много крат увеличивает экономическую преступность в государственных структурах со всеми вытекающими отсюда негативными социально-экономическими последствиями.

Справедливости ради следует отметить, что высшее чиновничество России XIX в. по ряду причин и факторов было в меньшей степени охвачено такими социальными болячками, как взяточничество и коррупция, чем госслужащие низового и среднего звена.

Во-первых, высший слой чиновников не имел, за небольшим исключением, непосредственного контакта с предпринимателями и другими состоятельными потребителями государственных услуг, что неизбежно сужало базу экономической преступности. Во-вторых, политическая элита России была носителем сравнительно высокой нравственной культуры, знала иностранные языки, свой досуг делила с книгой, музыкой,





театром; была хорошо знакома с материальной и духовной культурой правящих классов западных стран, где обычно предпочитала отдыхать в периоды своих служебных отпусков. Перечисленное выше служило прочной основой для формирования нравственных ценностей, которые были абсолютно несовместимы с взяточничеством и коррупцией. В-третьих, высшее чиновничество России XIX в. в материальном отношении было одной из самых зажиточных частей российского общества, поскольку, помимо высоких должностных окладов, получало более чем солидные доходы от легальной предпринимательской деятельности. Дело все в том, что большинство представителей политической элиты было выходцами из дворян, которые владели поместьями, организовывали промышленное производство, а законы российской империи не запрещали совмещать предпринимательскую деятельность с государственной службой. Художественные тексты позволяют судить о том, что значительная часть высшего чиновничества была одновременно успешными госслужащими и не менее успешными предпринимателями. Соответственно высокий материальный достаток политической элиты не мог не снижать объективно масштабы тех или иных видов экономической преступности в государственных структурах.

Вдумчивое прочтение классических произведений дает возможность познакомиться с весьма колоритными представителями политической элиты российского общества XIX в., примечательные аналоги которых встречаются среди высших российских чинов государства и в текущем XXI в.

Петр Иванович Адуев (И.А. Гончаров, «Обыкновенная история»), представитель дворянства, — умен, образован, с удовольствием, и не без успеха, занимается служебной и коммерческой деятельностью, находит время, чтобы наставить на истинный путь своего племянника.

После окончания университетского курса Петр Иванович, продав свое имение, уезжает в столицу делать служебную карьеру, где, не жалея времени, усилий, а также организаторского таланта, стал стремиться достигнуть поставленных еще в молодости целей. Он служит в одном из столичных департаментов, считается одним из самых его дельных чиновников и к 50 годам уже имеет чин тайного советника. На правах компаньона Адуев — старший вкладывает свои накопления в стеклянный и фарфоровый завод. Коммерческое предприятие процветает: растут объемы производства,

увеличиваются рынки сбыта как по числу покупателей, так и в территориальном отношении.

Петр Иванович — человек образованный и не всегда думает о заводе и о службе. Он любит А.С. Пушкина и знает наизусть многие его произведения. Свободно читает на двух иностранных языках все, что выходит ценного и замечательного по важнейшим отраслям человеческих знаний; любит живопись и имеет прекрасную коллекцию картин фламандской школы, часто бывает в театре, где для себя и супруги откупает ложу.

Герой романа И.С. Тургенева «Дворянское гнездо» Владимир Николаевич Паншин к сорока годам своей жизни делает большие успехи на служебном поприще. Он награжден Владимирским крестом, имеет чин тайного советника и мечтает получить пост директора целого департамента. Честолюбивый карьерист считает, что Россия значительно отстает в своем развитии от стран Запада, которые являются образцом, эталоном ее будущности. Поэтому, чтобы создать в России общество западного типа, нужно ввести здесь хорошие учреждения, что является для чиновников тяжким бременем и в то же время их первейшим долгом, поскольку **именно политическая элита общества знает, куда и зачем вести российский народ.**

Владимир Николаевич, как и Петр Иванович Адуев, дворянин, имеет высшее юридическое образование, владеет иностранными языками. Личность весьма даровитая, поскольку он хорошо поет и рисует, пишет стихи, весьма недурно играет на фортепьяно на сцене домашних театров в качестве актера — любителя классических пьес.

Сипягин Борис Андреевич — крупный чиновник, помещик и владелец бумажной фабрики (И.С. Тургенев, «Новь»). Образован, умен, владеет иностранными языками. О себе высокого мнения по той простой причине, что уже в 45 лет многое достиг в жизни и что в таком возрасте восхождение по иерархической служебной лестнице обычно не завершается.

Если его сосед по имени, более молодой по возрасту, но также солидный по чину служащий, Семен Петрович Калломейцев считает для себя приемлемой роль крутого консерватора, то Сипягин избирает и успешно играет роль политика-либерала, который публично в кругах своих сослуживцев пыгается, и не без успеха, примирить полярные точки зрения на тот или иной вопрос государственной значимости.

Борис Андреевич любит вслух порассуждать о предназначении дворянства, которое должно, по его мнению, служить земле, много и плодотворно трудиться и от каждого представителя этого сословия вправе многое ожидать и требовать такие институты, как, во-первых, семья; во-вторых, сословие, общество; в-третьих, народ; и, в-четвертых, правительство.

Как чиновники низового и среднего звена, так и Сипогин, будучи крупным чиновником, понимал, что его дальнейшее продвижение по служебной лестнице всецело зависит от благосклонного расположения вышестоящего начальства, которому нужно суметь понравиться, добросовестно и даже с проявлением некоторой инициативы выполнять его просьбы и распоряжения.

Поэтому не случайно Борис Андреевич даже в мелочах стремится показать обожание, преклонение и учтивость перед вышестоящими чиновниками. Так, он носит каломотовую шинель с круглым воротником, которая давно уже вышла из моды, и никто из чиновников ее не носит, за исключением одного очень влиятельного сановного лица, которому Сипягин старается прислуживать и подражать, поскольку именно от этого лица во многом зависит его дальнейшая карьера.

В роскошной карете Бориса Андреевича имеется выдвижной столик и полка для книг, которые подчеркивают важность служебной роли владельца экипажа, который вынужден работать даже в дороге, дабы обеспечить тем самым бесперебойность управления вверенного ему государственного ведомства.

Не теряет Сипягин своего должностного лица даже в экстраординарных ситуациях: когда попадает под арест его шурина за свою революционную деятельность, то он ни свет ни заря появляется в апартаментах губернатора, чтобы публично отмежеваться от своего родственника и более того, как простой филер, выдает место нахождения другого революционера, также подлежащего незамедлительному аресту за свою антиправительственную деятельность.

Чиновники высшего управленческого звена любят порассуждать о своем бескорыстном служении народу, но их отношение к последнему носит ярко выраженный патерналистский характер, поскольку они убеждены в том, что только политическая элита общества знает, что именно давать или не давать этому народу по государственной линии.

Однако даже высшее чиновничество плохо знает реальные нужды и потре-



ности простых людей. Примечательным в этом отношении является рассказ А.П. Чехова «Тайный советник». Его герой Иван Архипович Гундасов проводит свой летний отпуск на малой родине, в деревеньке своей сестры, где не был десятки лет. На первых порах высокопоставленного столичного чиновника все удивляет и приводит в восторг: и природа, и люди с их новыми для него обычаями, нравами и традициями. Сестра тайного советника и все домочадцы господского дома также вначале смотрели на высокого гостя с интересом и большим почтением. Но скоро все встало на свои места: чиновник оказался скучным, совершенно не знающим реальную жизнь человеком, всецело погруженным в мир книг, которые он внимательно штудировал и конспектировал с утра до вечера, и с позиций знаний из этих книг пытался судить и рядить о жизни, а на служебном месте командовать государственным ведомством. Примечателен и такой факт, характеризующий практическую хватку чиновника: за недели, проведенные в деревне, он так и не запомнил имя и фамилию учителя, управляющего имением, несколько раз знакомился со своим племянником, хотя общался с этими людьми каждый день.

Высшее российское чиновничество было ответственным за разработку и принятие законов, требовало от нижестоящих инстанций и населения неукоснительного их соблюдения, но само оно сплошь и рядом обходило эти законы. В классических произведениях описывается типичная ситуация: в служебный кабинет высокого чиновника приходит не менее значимое лицо решить тот или иной вопрос. В просьбе отказа обычно не бывает и хозяин кабинета иногда бравирует тем, что закон такие действия или решения на просьбу не одобряет, но закон можно и даже нужно обойти, поскольку проситель настолько уважаемый в обществе человек, что его просьба выше закона.

Ранее отмечалось, что чиновничество в среде государственных служащих было сильно развито, но, для полноты картины в этом вопросе, следует заметить, что высокопоставленный чиновник был просто обожаем и общественностью, что было особенно типично для провинциальной России. Так, по случаю приезда в губернский город петербургского чиновника Колязина Матвея Ильича (И.С. Тургенев, «Отцы и дети») местный бомонд дает бал, на который собирается все служилое и несслужилое дворянство, представители духовенства, трудовой интеллигенции и т.д.

Многие из собравшихся на губернский бал были людьми образованными, неоднократно бывали в столичных городах, жилали и за границей, воспитывались на лучших образцах западноевропейской культуры, но тем не менее никак не могли избавиться от восторга и преклонения, увидевши рядом с собой представителя высшей власти.

Столичный вельможа, тщеславный и падкий на лесть, до полного умиротворения наслаждался обожанием, губернским фимиамом, которые, как лучи солнца, лились на сановскую особу со стороны местной публики, представлявшую лучшую часть губернского общества. Прав, видимо, М.Е. Салтыков-Щедрин, сам много лет служивший в качестве вице-губернатора ряда регионов России, утверждавший, что есть у русского человека черта характера обожать и любить чиновника как своего благодетеля и заступника. По ряду известных причин, чиновнику, в свою очередь, выгодно консервировать эту черту в общественном сознании россиян.

Итак, подведем некоторые итоги нашего исследования. Прошло 100-150 лет со времени выхода в свет художественных произведений, о которых речь шла выше. За такой промежуток времени многое кардинально изменилось в условиях труда и быта российских чиновников. Повысилась квалификация и общеобразовательный уровень государственных и муниципальных служащих низового и среднего звена, а их жалование значительно превосходит по своим размерам заработка многих наемных работников, занятых в частном секторе экономики. Быть даже рядовым чиновником сегодня выгодно с материальной стороны и престижно в социальном плане. По сравнению с чиновниками XIX в. у современных служащих во много крат возрос круг, как прав, так и обязанностей, во многом изменилось само содержание работы, и ее бывает подчас невпроворот, хотя численность госаппарата имеет явную тенденцию к росту.

Но многое роднит некоторых современных чиновников с их предшественниками из далекого XIX в. Взятничество, казнокрадство и коррупция не изжиты и до сегодняшнего дня. Не только бюрократия, но и избираемые населением во власть чиновники находятся вне контроля этого населения и его институтов, представляющих гражданское общество. Остается печальным и тот факт, что принимающие важные государственные решения нередко слабо учитывают потребности простых

людей по ряду причин, в том числе и по той, что не все даже крупные чиновники знают реальные, а не мнимые, проблемы, с которыми сталкивается рядовое население.

Важно отметить, что СМИ, современная художественная литература и кинематограф, критикуя госслужащих за те или иные упущения в работе, нередко впадают в крайность, изображая их как отъявленных злодеев и мошенников, повинных за все плохое, что наблюдается в современной жизни российского общества. И здесь невольно вспоминается помещик Собакевич (Н.В. Гоголь, «Мертвые души») хладнокровно утверждавший, что любой чиновник — это вор, который на воре сидит и воров погоняет.

Но если исходить из теории общественного выбора, изучающей политический рынок на протяжении ряда десятилетий, то она полностью подтверждает вывод русской литературы XIX в.: **чиновник по своим нравственным и деловым качествам ничем не хуже, но и не лучше тех людей, которые представляют другие социальные слои общества.** И среди чиновников, как и среди предпринимателей, рядового персонала коммерческих фирм немало порядочных и компетентных людей, профессионалов своего дела, которым не стыдно подражать подрастающему поколению.

Задача СМИ, мастеров художественной культуры состоит в том, чтобы таких людей выявлять, их образ жизни пропагандировать, тиражировать их положительный имидж (портрет), закреплять последний в общественном сознании.

Что касается социальных болячек, о которых речь шла выше и которые наблюдаются до сих пор в госструктурах, то они поддаются если не лечению, то действенному контролю разными средствами, в том числе с помощью произведений художественной литературы.

Важно также отметить, что в России создаются и уже начинают действовать институты гражданского общества, оказывающие оздоравливающее воздействие на нравственный климат в обществе. И стоит согласиться с мнением А.Н. Островского, утверждающего устами своего героя («Доходное место»), что настанет время, когда взяточники будут бояться больше суда общественного, чем уголовного. Стоит согласиться с таким мнением, поскольку российское общество всерьез взялось за строительство рыночной экономики и государства правового по форме и социального по содержанию.





СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ БЕЗ ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ РФ

В понимании большинства граждан нашего государства Конституция России выступает в качестве исходного, базового правового акта, в котором заложены гарантии их прав и обязанностей в самых разных сферах жизнедеятельности. В первую очередь это связано с укоренившейся массовой ассоциацией между Конституцией РФ, порядком и стабильностью общественных отношений. В определенной степени этот стереотип подкрепляется формальной неизменностью текста Конституции РФ.

Однако политическая и правовая жизнь российского государства с 1993 года постоянно претерпевает существенные изменения. **Если изначально Конституция РФ выступила как программный, стратегический документ, который лег в основу создания нового общественного строя, то сегодня контуры этой стратегии видоизменились, но Конституция РФ сохранила свою целостность.** Логично задаться вопросом: неужели действительно возможно изменение государственных институтов без изменений в таком высшем, с точки зрения юридической силы, программном документе, как Конституция России? Да, возможно. Причем такая

возможность изначально заложена в самой Конституции РФ – ее положения порой изложены в максимальной степени абстрактно, и федеральный законодатель имеет право выбирать тот или иной маршрут развития таких положений при принятии нормативных актов. Причем отдельные положения Конституции РФ развиваются не только в федеральных законодательных актах, а в актах официального толкователя Основного закона – Конституционного Суда России.

Этот процесс изменения смысла Конституции РФ при сохранении целостности текста акта определяется в теории конституционного права такими терминами, как «преобразование» («совокупность фактов, символизирующих процесс ее нетекстуальной модификации»¹), «ползучее реформирование»². Данный феномен, определяемый также, как «молчаливое превращение»³, оценивается в научной среде неоднозначно⁴. Но в целях подтверждения факта его объективного существования рассмотрим некоторые конкретные примеры развития институтов государства без формального изменения текста Конституции РФ.

Роман Витальевич Знаменщиков, доцент кафедры конституционного и административного права Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат юридических наук

Юлия Аркадьевна Рудт, студент Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле

Принятая 15 лет назад Конституция РФ задавала вектор развития российской государственности. Однако, оглядываясь в прошлое, стоит заметить, что смысл Основного закона России постоянно трансформируется без формального изменения его текста. Политическое руководство страны называет этот процесс развитием потенциала Конституции РФ, учение - преобразованием, модификацией текста, однако обе стороны едины в неоднозначной оценке подобного «ползучего реформирования». В данной статье авторы, анализируя конкретные примеры нетекстуального изменения Конституции РФ, дают собственную оценку современным конституционным процессам.

Обратимся к фактам расширения конституционных полномочий Президента России посредством постановлений Конституционного Суда РФ. В целом заметим, что и развитие федерального законодательства, и положения Конституционного Суда РФ преследуют одну цель – создать правовую базу, обеспечивающую максимально быстрое и эффективное принятие решений главой государства. В качестве органа конституционного контроля с правом официального, то есть общеобязательного толкования Основного закона, Конституционный Суд РФ с конца 1990-х годов прошлого столетия, по замечанию А.В. Мазурова, «между строк» Конституции РФ выявляет неограниченную президентскую власть»⁵, скрытые конституционные полномочия.

Одним из примеров постановлений Конституционного Суда РФ, дополнивших правовой статус главы государства, безусловно, выступает Постановление от 11 декабря 1998 г. №28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации», предусмотревшее возможность Президента РФ представлять «одного и того же кандидата дважды или трижды



либо представлять каждый раз нового кандидата»⁶ при внесении в Государственную Думу Федерального Собрания РФ предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ. Исходя из буквального смысла текста пункта 4 статьи 111⁷, как отмечает судья Н.В. Витрук в особом мнении, «вытекает общее правило: Президент Российской Федерации должен представлять каждый раз новую кандидатуру»⁸, но, учитывая тесную связь полномочий Президента РФ, как субъекта, определяющего государственную политику, и Правительства России, которое проводит эту политику в жизнь, Конституционный Суд РФ истолковал позитивную норму в пользу расширения полномочий главы государства.

Среди редко упоминающихся в научной литературе примеров обнаружения скрытых полномочий Президента России без изменения текста Конституции РФ отметим два постановления. Так в одном из них Конституционный Суд РФ установил, что Президент РФ уполномочен издавать указы, восполняющие пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения до принятия соответствующих федеральных законов⁹. Подчеркнем, что такое нормативное положение прямо не закреплено в Конституции РФ, но и не противоречит ей. Во многом издание указов в сфере нерегламентированной законодателем вытекает из сущности института главы государства, что поддерживается, к примеру, правовой доктриной В.М. Гессена, который замечал, что «все то, что не должно быть регламентировано законом, может быть регламентировано правовым указом»¹⁰.

Суть второго Постановления Конституционного Суда РФ, которое также хотелось бы осветить, состоит в предоставлении Президенту России полномочия по отстранению Генерального прокурора России от должности в связи с возбуждением в отношении последнего уголовного дела¹¹. В данном случае, исходя из буквального смысла пункта «з» части 1 статьи 102 Конституции РФ, ни один вопрос в отношении замещения должности Генерального прокурора России не может решаться без участия Совета Федерации, но, учитывая временный характер отстранения Генерального прокурора РФ и необходимость максимально быстрого и оперативного соблюдения такой процедурной по правовой природе нормы, Конституционный Суд

РФ счел возможным исключить участие Совета Федерации в данном процессе и тем самым передал Президенту РФ «осуществление не принадлежащих»¹², но объективно необходимых в данном вопросе, полномочий.

Как видно из сути указанных Постановлений Конституционного Суда России, изменения, которые произошли в общественной жизни непосредственно после распада Советского Союза, в том числе рост автономности регионов России, сепаратистские тенденции внутри нашей страны, в сочетании со сложной экономической и социальной ситуацией требовали укрепления института Президента РФ как координирующей и направляющей инстанции. **Все преобразования и корректировки Конституции РФ, осуществленные Конституционным Судом РФ, были объективно необходимы в подобной ситуации, как эффективный правовой институт изменения правового статуса Президента РФ без внесения поправок в текст Конституции РФ, потому как сами корректировки не противоречат Основному закону России, а наполняют его смыслом, раскрывают потенциал.**

Стоит отметить, что «преобразованию» в целях укрепления единства государства и развития сильной централизованной власти подвергся не только институт президентства, но и, например, институт федерализма. В данной ситуации позиция Конституционного Суда РФ основывалась на централизации государственной власти в руках Российской Федерации. По ряду параметров взаимосключающими, по мнению ученых¹³, стали Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края»¹⁴ и Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. №13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан»¹⁵, последнее из которых обосновало наиболее рациональный порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Первое же Постановление обосновывало необходимость избрания руководителей испол-

нительной власти регионов населением субъектов РФ. При этом заметим, что при обсуждении проекта Конституции РФ в 1993 году в рамках конституционного содействия были предложены закрепить в тексте Основного закона избрание главы исполнительной власти субъекта РФ населением¹⁶. В 2005 году по объективным причинам произошла трансформация понимания смысла статьи 77 Конституции РФ без изменения ее текста, что было основано на идее укрепления федерализма в России и формирования взаимосвязи между федеральной и региональной частями государственной власти.

Возможно ли подобное изменение позиции официального толкователя и законодателя в пределах одной нормы, ведь положения Конституции РФ сохранили свою неприкосновенность? Ответ на данный вопрос дает мировая практика. Отход от изначальной правовой позиции не является нонсенсом, и юридически допустим, например, в США, где Верховный Суд за период от 1960 до 1979 гг. отходил от предшествующей позиции 47 раз¹⁷. Таким образом, основную идею работы следует дополнить положением о том, что возможно, а в ряде случаев необходимо периодическое изменение правового статуса государственных институтов без каких-либо поправок в тексте Основного закона, если этого требует сложившаяся политическая, экономическая, социальная ситуация или изменение вектора государственного развития, как это произошло с институтом высших должностных лиц субъектов России.

В продолжение обсуждения федеративных отношений и института руководителей исполнительных органов власти субъекта России добавим, что в свете Послания Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ, подготовлено новое изменение, которое косвенно, но отразится на смысле статьи 77 Основного закона. Предложение главы государства основано на предоставлении Президенту России для рассмотрения кандидатуры на должность руководителя исполнительной власти региона только партиями, набравшими наибольшее число голосов на региональных выборах¹⁸. Такой шаг был предложен еще бывшим Президентом РФ В.В. Путиным в 2005 году, и здесь нельзя не заметить президентскую линию в выстраивании федеративных отношений по аналогу с немецким федерализмом – в Германии руководители исполнительной власти





16 земель утверждаются победившей на региональных выборах партией. Такая корректировка механизма неделения полномочиями высших должностных лиц регионов уже осуществлена и, как видно из сути реформы, непосредственно повлияет на смысл конституционных положений, но текст Основного закона России остался формально незатронутым.

Представленные выше примеры настоящего и перспективного «преобразования» смысла конституционных норм и изменения институтов государства свидетельствуют о том, что нетекстуальное развитие положений Конституции России в результате принятия развивающихся ее норм федеральным законодателем и Конституционным Судом России не просто допустимо, но и необходимо. Подчеркнем, что такие изменения объективны, так как стоит осознавать и понимать существование не только исходных ценностей Конституции РФ, но и реальной динамичной жизни общества и государства, которая требует постоянного развития и дополнения этих ценностей.

В связи с основным тезисом стоит задаться и вопросом о пределах изменения смысла Конституции РФ при нетронутости самого текста Основного закона. Как бы это ни парадоксально звучало, но **Конституция РФ одновременно дала свободу интерпретации своих положений и в тот же момент ограничила возможности толкователя и законодателя положениями конкретных правовых норм, которые нельзя толковать иначе, чем буквально.**

Такой конкретной правовой нормой выступает пункт 1 статьи 81, закрепляющий четырехлетний срок президентских полномочий. В уже упомянутом нами Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведев отметил необходимость увеличения данного срока до 6 лет, соответствующие поправки в текст Конституции РФ уже внесены. В данном случае заметим, что действительно есть объективные обстоятельства, требующие продления срока президентских полномочий, которые во многом уже были озвучены в 2003 году, когда подобного рода проект внесения поправок в Конституцию РФ вносился в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

При обосновании необходимости принятия законопроекта о шестилетнем президентском сроке депутаты приводи-

ли весомые аргументы «за», среди которых: «страну не будет лихорадить постоянными предвыборными кампаниями, можно будет реализовать долгосрочные экономические и политические программы»¹⁹. Действительно все программы развития государства, принимаемые на высшем уровне, носят долгосрочный характер, и реализовать даже часть данной программы за четырехлетний срок не представляется возможным. В дополнение к аргументам депутатов добавим еще один – экономический аргумент. Увеличение президентского срока позволит сэкономить значительные бюджетные средства, в первую очередь на проведение выборов²⁰.

При этом к изменению срока президентских полномочий Д.А. Медведев предложил увеличить срок полномочий депутатов Государственной Думы до 5 лет. Эта корректировка также повлекла внесение поправки в пункт 1 статьи 96 Конституции РФ. Кроме развития базы для долгосрочных политических и экономических программ, данная поправка, в комплексе с поправкой отмеченной выше, позволяет оптимизировать и процесс определения избирателей в кандидатурах, так как будет срок после президентских выборов, в течение которого, по замечанию Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ С.М. Миронова, «электорат должен остыть»²¹. Таким образом, избирательные компании будут разведены во времени, что позволит гражданам принимать более взвешенные решения.

Отмеченные поправки и их обоснование служат ярким примером поиска грани между необходимостью внесения изменений в текст и нетекстуальной корректировкой положений Основного закона России. Представляется, что она начинается лишь на уровне прямого противоречия смысла государственных реформ и текста Конституции РФ. Однако, стоит заметить, что не только конкретная правовая норма может препятствовать нетекстуальному развитию Конституции РФ, но и наличие противоречий в исходном тексте Основного закона России. Примером может послужить противоречие между принципом равноправия субъектов России и закрепленными в самой Конституции РФ и принятыми на ее основании актах различиями правового статуса регионов. Так, если республика объявляется по статье 5 Конституции РФ государством внутри России, то статус автономных округов

в России в соответствии с действующим законодательством практически делает его зависимым от областей России, с которыми заключены соответствующие договоры²². Такая ассиметричность недопустима в рамках единого федеративного государства. В.Е. Чиркин, верно, отметил, что «уже одно то, что один субъект Федерации входит в другую, представляет собой юридический нонсенс, неизвестный мировой практике»²³.

В целях усовершенствования текста Конституции РФ и получения возможности единообразного его развития необходимо включить все автономные образования в области, произведя их объединение, как это произошло на примере Коми-Пермяцкого автономного округа, либо возможно присвоение субъекту иного правового статуса, и никакие ссылки на особенности территории не уместны, когда дело идет о единстве государства. Такие привилегии субъекты могут сохранить лишь в названиях органов государственной власти и возможности использовать свой язык, но не «государственный язык», как отмечает Конституция РФ в пункте 2 статьи 68, а именно язык субъекта федерации. Внутри единого государства не может быть дополнительных государствоподобных образований, необходимо унифицировать статус регионов, а для этого необходим пересмотр положений Основного закона России.

Выравнивание правового статуса субъектов России означает не только ценностям федерализма, но и практике нетекстуальных изменений смысла Конституции РФ, которая идет к данной цели, но не достигнет ее без «очистки» текста Конституции РФ от противоречий.

Таким образом можно сделать ряд важных выводов.

1. Изменение институтов публичной власти России возможно без каких-либо изменений в тексте Конституции РФ. Это происходит в результате принятия федерального законодательства и постановлений Конституционного Суда России. В юридической науке это получило название «преобразование». Причем принятые в развитие конституционных положений акты могут менять акценты, расставляя их в отношении то одной, то другой части одной и той же конституционной нормы, подстраивая Основной закон России под меняющиеся общественные отношения.



2. Второй вывод заключен в утверждении о наличии предела у потенциала такого «преобразования». Этот предел определен конкретными нормами Конституции РФ, смысл которых не может быть подвергнут «преобразованию» без изменений в самом тексте. Данное явление рассмотрено на примере поправок в статью 81 и 93 Конституции РФ.

3. Последний вывод основан на выделении еще одного вида ограничения возможности изменения государственных институтов. Его смысл заключается в невозможности толкования и развития изначально противоречивых положений Конституции РФ. Примером может служить принцип равноправия субъектов России. До разрешения конфликта ряда норм невозможно их нормальное «преобразование».

В целом стоит подчеркнуть, что, несмотря на обоснованный в работе тезис о возможности развития государственных институтов при сохранении целостности Конституции РФ, не стоит бояться внесения в Основной закон России поправок и иных изменений, так как и первый, и последний шаг способствуют правильному развитию мыслей интерпретатора и корректируют вектор развития государства в сторону укрепления его целостности, усиления системы государственной власти, способствуют принятию непротиворечивых, взвешенных, а главное жизнеспособных решений. Однако стоит помнить, что полная замена существующей конституционной конструкции государственной власти недопустима, так как главный принцип конституционного государства – научиться жить по Конституции РФ и снимать существующие противоречия путем адекватных правовых реформ, и главное – не превращать конституционные преобразования в элемент политических игр.

1 Аничкин Е.С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Барнаул, 2008. С. 7.

2 Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. №11. С.51.

3 Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Конституционным Судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. 1998. № 5. С. 9.

4 Лукьянов А.И. Раздумья о Конституции. Митюков С.А. Преобразование – оптимальный вариант развития Конституции Российской Федерации // Конституция как символ эпохи: в 2 т. / под ред. С.А. Авакьяна. Т.1. М., 2004. С.20 – 41.

5 Мазуров А.В. Конституция и общественная практика. М., 2004. С.332.

6 Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

7 В частности в п.4. ст. 111 Конституции это выражено в словах «после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации», что буквально предусматривает множественность представленных кандидатур. См.: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

8 Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

9 Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. №11-П по делу «О проверке конституционности пункта 2 Указа Президента от 3 октября 1994 г. №1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом» // Собрание законодательства РФ. 1996. №19. Ст.2320.

10 Дегтев Г.В. Некоторые аспекты нормотворческой деятельности Президента Российской Федерации // Право и управление: XXI век. Интернет-журнал МГИМО. 2007. № 1. // [Электронный ресурс]. - http://www.mgimo.ru/fileserver/books/ru21_2007-1_degtev-normotv.doc.

11 Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. №17-П по спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела // Собрание законодательства РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

12 Особое мнение судьи Конституционного Суда В.О. Лучина по спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела // Собрание законодательства РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

рание законодательства РФ. 1999. № 51. Ст. 6364.

13 Бланкенгель А. Сколько централизма выдержит федеративное государство? // Сравнительное конституционное обозрение. №2 (55). 2006. С.154; Будаев К. О дальнейшем совершенствовании федеративных отношений в России // Федерализм. 2007. № 3. С.45.

14 Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

15 Постановление Конституционного суда от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

16 Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Том 12. М., 1996. С.253.

17 Богдановская И.Ю. Толкование конституции: опыт стран «общего» права // Политика и право. 2006. № 8. С.70.

18 Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г. // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>

19 Досье на проект федерального закона № 90014891-3 «О внесении изменения в пункт 1 статьи 81 Конституции Российской Федерации (в части увеличения срока полномочий Президента Российской Федерации)» // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3031188.htm.

20 На расходы на подготовку и проведение выборов из федерального бюджета на выборы 2007-2008 годов было выделено 4,3 млрд. рублей, что на 1,5 млрд. больше, чем на проведение выборов в 2003 году.

21 Писарев Е. Электорату дадут время остыть // Российская газета. 2008. 7 ноября.

22 На сегодняшний день осталось 4 автономных округа: Ненецкий автономный округ (Договор с органами государственной власти Архангельской области от 22 ноября 2006 г.), Ханты-Мансийский автономный округ - Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ (Договор с органами государственной власти Тюменской области от 9 июля 2004 г.), Чукотский автономный округ.

23 Чиркин В.Е. О некоторых проблемах реформы российской Конституции // Государство и право. 2000. №6. С. 6.





Алексей Вячеславович Должиков, доцент кафедры конституционного и административного права Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат юридических наук

Предотвращение коррупционных проявлений в современном российском государстве предполагает не только совершенствование законодательства и правоприменительной практики, но изменение концептуальных подходов в отечественной юриспруденции. Очевидно, что существующий уровень правового сознания российских граждан и государственных служащих требует не просто схоластических рассуждений. В этой связи юридическая наука должна предлагать в этой сфере действенные правовые принципы и нормы. Среди них особое место занимает принцип правовой определенности. Целью настоящей публикации выступает анализ данного принципа в качестве критерия, позволяющего предотвращать появление коррупциогенных норм в правовой системе России. В работе особое внимание обращается на решения Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда РФ, в которых дается официальное толкование рассматриваемого принципа.

ПРИНЦИП ОПРЕДЕЛЕННОСТИ КАК ФАКТОР ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПЦИОГЕННЫХ ПРАВОВЫХ НОРМ

Формирование эффективных правовых средств борьбы с коррупцией выступает важнейшим направлением развития современной российской государственности. При этом юридические аспекты борьбы с коррупцией нередко в отечественной правовой науке и практике имеют либо излишне теоретический характер, либо сугубо карательный уклон. Поэтому при анализе принципа определенности требуется сочетание прочных доктринальных основ с конкретными практическими мерами.

Требование определенности применительно к закону было известно еще римскому праву: «закон всегда определен» (Lex semper certa). **Этот постулат является важнейшей гарантией защиты от произвольных посягательств на основные права и свободы человека и гражданина** (далее – основные права). В то же время нельзя не согласиться с мнением А.Л. Кононова о том, что принцип определенности пока еще слабо разработан и недостаточно оценен¹. Особую актуальность исследование принципа определенности приобретает в связи с использованием его в качестве критерия коррупционности правовых норм. В частности, подп. «б» п. 7 Постановления Правительства РФ от 5 марта

2009 г. № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» выделяет коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов². Поскольку данный принцип недостаточно разработан в отечественной юриспруденции, необходимо проанализировать его толкование и применение в существующей судебной практике.

В первую очередь, понимание принципа определенности можно найти в практике Европейского Суда по правам человека при применении формулировки «предусмотренное законом» Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) от 4 ноября 1950 г. (в ред. Протокола № 11 от 11 мая 1994 г.)³. Хрестоматийным примером является Постановление от 26 апреля 1979 г. «Санди Таймс против Соединенного Королевства» в котором подчеркивается, что «норма не может считаться законной, если она не сформулирована с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину соотносить свое поведение – пользуясь при необходимости сове-

тами – предвидеть, в разумной применительно к обстоятельствам степени, последствия, которые может повлечь за собой данное действие»⁴. Следовательно, **принцип определенности правовых норм направлен на предотвращение возможных нарушений основных прав и законных интересов индивидов и их объединений.**

Развивая в последующей практике принцип правовой определенности, Европейский Суд по правам человека связывает его с возможным предотвращением произвола органов публичной власти. Так, в п. 30 Постановления от 17 февраля 2004 г. по делу «Маэстри против Италии» отмечается, что для соответствия рассматриваемому принципу национальное право «должно предусматривать меры правовой защиты от произвольного вмешательства публичных властей в осуществление прав, гарантируемых Конвенцией. В вопросах осуществления основополагающих прав это будет противоречить принципу верховенства права, одного из основополагающих принципов демократического общества, закрепленного в Конвенции, если законная свобода действий предоставлена органам исполнительной власти и выражена в определении неограниченных полномочий. Следовательно, законо-



дательство должно с достаточной определенностью указывать объем такой свободы действий и способ ее осуществления ... Уровень точности, требуемой от национального законодательства – которое все равно не может предусмотреть каждый конкретный случай – в значительной степени зависит от содержания оспариваемого закона, сферы, которую он предназначен охватывать, и количества и статуса тех лиц, кому он адресован»⁵. Представленная позиция Европейского Суда по правам человека свидетельствует о том, что **неопределенные правовые нормы, нарушая основные права, позволяют органам исполнительной власти злоупотреблять собственными нечетко сформулированными полномочиями.**

Схожее понимание принципа определенности Конституционный Суд РФ использовал в качестве критерия конституционности законов, затрагивающих основные права. Именно Конституционный Суд РФ впервые в современной отечественной юриспруденции начал активно использовать данный принцип. Правовые позиции Конституционного Суда РФ дают достаточно широкое толкование принципа определенности и могут быть сведены к нескольким элементам.

Во-первых, с точки зрения содержания этот принцип устанавливает требование *точности и непротиворечивости* правовых норм. Например, в Постановлении от 25 апреля 1995 г. Суд пришел к выводу о неконституционности юридического содержания бланкетной нормы («в установленном порядке»), отсылающей к процедуре реализации конституционного права на жилище. Такое положение закона «не позволяет ответить на вопрос, какой орган и каким актом должен устанавливать этот порядок, и порождает произвольное понимание того, что он означает по своему существу. Отсутствие указания на вид нормативного акта, который должен «устанавливать порядок» ..., позволяет законодательным и исполнительным органам государственной власти различных субъектов Российской Федерации устанавливать его по собственному

взгляду, что может привести к нарушению конституционного права»⁶. Соответственно, **законодатель не должен формулировать таких нормативных положений, которые в силу своей неопределенности и при отсутствии законных пределов применения правоприменителя могут применяться произвольно.** Эта правовая позиция была конкретизирована в других Постановлениях Конституционного Суда РФ (от 8 октября 1997 г., 16 марта 1998 г., 30 января, 25 июня и 30 июля 2001 г.)⁷. Такой подход Конституционный Суд РФ нашел закрепление в отношении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Согласно подп. «е» п. 8 Постановления Правительства РФ от 5 марта 2009 г. коррупционные факторы выражаются в чрезмерной свободе подзаконного нормотворчества, т.е. наличии бланкетных и отсылочных норм, приводящем к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт.

Во-вторых, с точки зрения времени указанный принцип связан с требованием *стабильности* конституционных норм. В отношении предписаний, изменяющих и дополняющих основные права, это обеспечивается жесткостью процедуры внесения поправок и пересмотра Конституции РФ. В частности, положения главы 2 не могут быть пересмотрены обычным законодателем, т.е. Федеральным Собранием (ч. 1 ст. 135). Особо жесткий порядок изменения главы 2 заключается в участии особых субъектов (Конституционное собрание) и/или осуществлении особой процедуры (всенародное голосование). В обоих случаях нормативной основой выступает федеральный конституционный закон (ч. 2, 3 ст. 135), а также обеспечивается квалифицированное большинство голосов при пересмотре конституционных норм.

Рассматриваемые положения, гарантируя стабильность конституции, нацелены на неотъемлемость и неотменяемость основных прав (ст. 16 Конституции РФ). Исторически это объяс-

няется гибкостью и декларативностью прежних советских основных законов, а также в прошлом распространенной практикой внесения многочисленных поправок и выхолащивания истинного смысла конституционных прав. **Усложненный порядок изменения основных прав, недопустимость исключения какого-то из отдельных основных прав отражает их историческую роль в качестве благ высшей ценности.**

В-третьих, в развитие стабильности установлено требование *доступности*, т.е. официального опубликования источников конституционных прав под угрозой их неприменения (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ). Обязанность опубликования законов, повторяя предписание римского права (*non obliet lex nisi promulgata*), является общим правовым принципом для многих современных государств. Она служит целям утверждения режима законности и устойчивости правопорядка. Однако «важным здесь является и информационно-правовой аспект, поскольку состояние гласности в этой области непосредственно затрагивает права и законные интересы граждан и других субъектов права. Их информированность о действующем законодательстве и должна стать определенным средством обеспечения этих прав и свобод, необходимой предпосылкой знания законов»⁸.

Рассматриваемая норма является, по сути, реакцией на прежнюю практику регулирования основных прав ведомственными актами, которые, устанавливая даже юридическую ответственность, не были известны советским гражданами и даже правоприменителям⁹.

Требование доступности нашло свое отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 декабря 1995 г., в котором оценивалась конституционность уголовной ответственности за измену Родине (выдача государственной или военной тайны иностранному государству) в связи с тем, что в бланкетную диспозицию этой нормы включались секретные и поэтому не доступные гражданам перечни сведений, составляющих государственную тайну. По мнению Суда,





такая уголовная ответственность, ограничивающая свободу информации (ст. 29 Конституции РФ), «правомерна лишь при условии, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, содержится в официально опубликованном для всеобщего сведения федеральном законе. Правоприменительное решение, включая приговор суда, не может основываться на неопубликованном нормативном правовом акте»¹⁰.

Следуя подобной конституционно-судебной логике, федеральный законодатель относит к основным принципам противодействия коррупции публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (п. 3 ст. 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹¹). При проведении экспертизы на коррупциогенность правовых актов особое значение имеет фактор нарушения режима прозрачности информации. Под ним понимается отсутствие норм, предусматривающих раскрытие информации о деятельности органов публичной власти (их должностных лиц), и порядка получения информации по запросам граждан и организаций (подп. «ж» п. 8 Постановления Правительства РФ от 5 марта 2009 г.).

В-четвертых, проявлением требования определенности можно рассматривать конституционный *запрет обратной силы закона*, т.е. его ретроактивного действия (ч. 1 ст. 54 Конституции РФ). Фактически об этом же гласит выражение римского права – *lex posterior, non respicit*, т.е. закон всегда смотрит вперед, а не назад.

Особую значимость оно приобретает в области регулирования юридической ответственности (ч. 2 ст. 10 Уголовного кодекса РФ¹², ч. 2 ст. 1.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях¹³). В частности, указанное требование применительно к уголовной ответственности было использовано Конституционным Судом РФ, определившим неконституционность внесения изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ об объявлении

амнистии, согласно которому определенная категория лиц, подпадавших под амнистию, лишалась такой возможности (Постановление от 5 июля 2001 г.)¹⁴.

Норма о запрете обратной силы законов имеет общеправовой характер, что подтверждается конституционными нормами, устанавливающими налоговую обязанность (ст. 57). Из аналогичного положения исходит и Конституционный Суд РФ, по мнению которого общим для всех отраслей права правилом является принцип, согласно которому закон, ухудшающий положение граждан и их объединений, созданных для реализации конституционных прав и свобод граждан, обратной силы не имеет (Постановление от 24 октября 1996 г.)¹⁵.

В-пятых, конкретизируя требование запрета обратной силы закона, Конституционный Суд РФ сформулировал еще один элемент принципа определенности – *предсказуемость* правоотношений граждан и государства (требование сохранения доверия¹⁶ или юридической безопасности¹⁷). Как подчеркивается в Постановлении от 8 октября 1997 г., конституционные предписания, возлагая налоговую обязанность, одновременно гарантируют гражданам защиту, когда «...законом, устанавливающим новые налоги или ухудшающим положение налогоплательщиков, придана обратная сила. Данная конституционная норма призвана обеспечить устойчивость в отношениях по налогообложению, придать уверенность налогоплательщикам в стабильности их правового и экономического положения»¹⁸. Соответственно, **у лица, в отношении которого вводятся ограничения основных прав, должно быть время и возможность ознакомиться с новыми нормами. В противном случае граждане теряют доверие к власти, следствием чего может стать правовой нигилизм и несоблюдение предписаний права.**

Таким образом, принцип определенности представляет собой целую систему развивающих его требований (непротиворечивости, стабильности, доступности и предсказуемости правовых норм). Они способствуют не

только предотвращению нарушений основных прав, но и позволяют демократическими методами противодействовать коррупции, установив пределы возможного произвола публичной власти в отношениях с индивидами и их объединениями.

1 См.: Кононов А.А. Защита права человека в практике Конституционного Суда РФ // Права человека в России: декларации, нормы и жизнь. М., 1999. С. 63.

2 См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 10. Ст. 1210.

3 См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

4 Европейский суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. Т. 1. М., 2000. С. 201–202.

5 См.: Справочная правовая система «Консультант плюс». Раздел «Международные правовые акты». 2009.

6 Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1708.

7 См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 42. Ст. 4901; 1998. № 12. Ст. 1459; 2001. № 7. Ст. 701; № 27. Ст. 2804; № 32. Ст. 3412.

8 Абрамова А.И., Рахманина Т.Н. Опубликование нормативных правовых актов: информационно-правовой аспект // Журнал российского права. № 10–11. 1998. С. 89.

9 См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 66–67.

10 Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 54.

11 Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

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

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

14 См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

15 См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.

16 См.: Экштайн К. Принцип веры и доверия // Вестник публичного права. 2004. № 6. С. 3–6.

17 См.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного суда). М., 2002. С. 82.

18 Собрание законодательства РФ. 1997. № 42. Ст. 4901.





Рафаил Валеизянович Насыров, доцент кафедры конституционного и административного права Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат юридических наук

Распространенная в современной литературе постановка вопроса о формировании в России собственной государственной идеологии противоречит ст.33 Конституции РФ 1993 г. о недопустимости признавать какую-либо идеологию официальной. При этом становится ясно, что позитивное развитие страны невозможно без определения идейно-духовной составляющей российской государственности. Проблема решается разграничением смежных, но не идентичных понятий «государственная идеология» и «государственная идея».

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИДЕОЛОГИЯ И НАЦИОНАЛЬНАЯ ИДЕЯ (ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ)

Одним из важнейших проявлений советского прошлого было наличие официально признанной государственной идеологии. В Конституции СССР 1977 г. в ст.6 прямо закреплялось, что «вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества»¹. Поэтому важнейшим направлением развития страны в постсоветский период было провозглашение деидеологизации государства и права. Юридической основой реализации этой цели стала ст.13 Конституции РФ 1993 г.: «1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. 2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной»². Соответственно и в юридической науке, например, в общем определении государства стало неуместным включать такой признак, как наличие собственной государственной идеологии.

Но и на российской почве проявилось действие известного «парадокса Манхейма» - критики идеологии сами выступают в роли идеологов, так как в процессе отрицания прежних идеологических постулатов предлагают новые «интерпретации общественных и политических явлений и служат мобилизации общественных движений и легитимации политического курса властей»³. Несмотря на то, что политические лозунги сменились на противоположные, но процедура и стиль отмены прежней идеологии уже сами по себе носили идеологизированный характер. На возможность такой метаморфозы обращал внимание еще К.Маркс в своей известной работе «Немецкая идеология»: «Младогегельянские идеологи, вопреки их «миропотрясающим» фразам, - величайшие консерваторы. Самые молодые из них нашли

точное выражение для своей деятельности, заявив, что они борются только против фраз. Они забыли только то, что сами не противопоставляют этим фразам ничего, кроме фраз»⁴. Акт отказа от советского прошлого предполагал отрицание не только формализованных в партийных и законодательных текстах идеологических установок, но и самой идеологии как определенного стиля мышления.

Итак, новая российская конституция наряду с другими продолжала реализовывать и идеологическую функцию. Так, Авакьян С.А. разъясняет: «Конституция просто не может не быть идеологическим – в смысле мировоззренческим – документом. Ведь практически каждое её слово, все закрепленные в конституции институты выражают видение желаемой социально-политической системы страны. Разве не очевидны одна идеология в категорическом отрицании частной собственности (это делали советские конституции), и совсем противоположная в конституционном закреплении частной собственности и вообще многообразия форм собственности в стране (Конституция РФ 1993 г.)»⁵. Но сейчас трудно отрицать, что либеральный принцип приоритета частного по отношению к публичному оказался таким же идеологизированным, как и советский принцип приоритета общественного по отношению к личному. Проявилось действие закона формальной логики – два противоположных утверждения не могут быть одновременно истинными, но могут быть одинаково ложными.

Провозглашение идеологического плюрализма в действительности обернулось заменой прежнего социализма новой идеологией - либерализмом. Об этом свидетельствует не только формулировка ст.2 Конституции – «Человек,

его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». В самой социально-политической практике 90-х гг. реформаторы эффективно и в такой же степени конъюнктурно ссылались на идеи и принципы классического либерализма. Реализации в 90-х гг. новой либеральной идеологии, несмотря на её возвышенно-гуманистическую фразеологию, в действительности привела к глубоким деконструктивным процессам в общественной жизни, в том числе и в отношении значительной части граждан, хотя каждый из них по ст.2 провозглашается «высшей ценностью».

Не только советский, но и либеральный этап истории страны должен сформировать в российском общественном сознании настроенное отношение к идеологии вообще. Идеология – это не просто принципы и идеи, а определенный стиль мышления и соответствующей практики. Среди известных российских конституционалистов, отказывающихся признавать идеологическую функцию конституции, выступает М.В. Баглай: «Конституция вне идеологии, она только необходимое условие для выражения любой идеологии». Но далее правовед все же провозглашает: «Если она и выражает какую-то определенную, универсальную идеологию, то это – философия свободы и правового государства»⁶. Но в том то и дело, что универсальной идеологии, понимаемой как стиль мышления и практики, быть не может. Универсальная идеология – это «квадратный круг». Вот что по этому поводу пишут политологи: «Одни и те же символические формы могут быть идеологическими в одном контексте и неидеологическими в другом (например, дискурс о





правах человека может в одной ситуации поддерживать сложившийся статус-кво, а в другом – служить инструментом его критики и изменения)⁷. Удивительно, но чем более возвышенна и гуманистична в своих формулировках идеология, тем легче и эффективнее её можно использовать для достижения противоположных целей. От «великой идеи» до «великой лжи» лишь один шаг.

Российский общественный дискурс 90-х гг. дал яркие примеры демагогических ссылок на возвышенные идеи прав человека и демократии в процессе установления олигархической социально-политической системы. В одном из своих выступлений А.Чубайс, в ходе ликвидации «рыночной безграмотности», разъяснял (воспроизвожу не дословно, но за смысл ручаюсь), что право собственности на нефтяную компанию и квартиру одно и то же. Для экономиста, политолога, социолога – это явная демагогия. Но в какой степени ученые-юристы готовы противостоять такому утилитарно-политическому использованию юридических и государствоведческих понятий «священной частной собственности», демократии, прав человека и т.д.?

Значительная часть российской интеллигенции, после периода искренней веры в истинность новой идеологии и поддержки её в борьбе с советским прошлым, осознала, что их благородный пафос в макиавеллевском стиле был просто использован в политической игре. Б.В. Марков пишет: «Свобода без социальной защиты обернулась для многих законопослушных, наделенных моральным сознанием граждан зависимостью от беспринципных дельцов, эксплуатирующих с целью личного обогащения ресурсы родины. Точно также аргумент о нарушении прав человека в Югославии расценивается как политический прием, вуалирующий подлинную причину войны. Многие видные диссиденты выражают раскаяние в связи с тем, что их борьба и их имя были использованы для начала «демократических» преобразований в России»⁸.

Таким образом, деидеологизация не осуществилась, и О.В. Мартышин называет ч.2 ст.13 «архитектурным излишеством» Конституции на том основании, что «идеологический плюрализм, свобода мысли, права человека как высшая ценность – тоже своего рода идеология»⁹. Но стоит ли так поспешно и решительно отрицать формулировку Основного закона (ч.2 ст.13). Носителями идеологии могут быть отдельные лица и социальные группы, но государство, допуская в обществе идеологическое многообразие, должно

быть вне этих идеологий. В.А. Бачинин пишет: «Идеологемы всегда апеллируют к интересам какой-то отдельной части, но не целого. Объединив одних, идеология отделяет их от других. Идеологии всегда партикулярны и различаются лишь направленностью и масштабами этой партикулярности»¹⁰.

В связи со сказанным не стоит драматизировать некоторую идеологическую эклектичность Конституции РФ 1993 г. Имеется в виду, что можно обнаружить не соответствие провозглашенному в ст.13 принципу идеологического многообразия не только «либеральной» ст.2, но и «социал-демократической» ст.7. Если это считать противоречием в тексте Конституции, то оно соответствует сложности и противоречивости самой общественной жизни. **Государство призвано не защищать и не реализовывать какую-то определенную идеологию, а предотвращать ситуацию, когда под прикрытием очередной «истинной» и «универсальной» идеологии реализуются интересы лишь отдельных социальных групп.** Социальный компромисс достигается не в результате тотальной реализации идеологий либерализма или социал-демократии, а в ходе обеспеченного государством противоречивого диалога соответствующих социальных групп как носителей этих и иных идеологических установок.

Интересную мысль высказывает О.В.Мартышин: «Российская Конституция, видимо, исходит из концепции солидаризма, хотя и не формулирует её прямо»¹¹. С этим можно согласиться, если считать, что солидаризм – это не идеология, а общая принципиальная установка участников социальной коммуникации на взаимный компромисс и постоянное воспроизводство социального мира. Так, ложный характер носит само стремление однозначно определить, какая собственность – частная или государственная – должна быть приоритетной. В действительности существует проблема оптимального сочетания этих двух форм собственности, решить которую идеологически, то есть, как бы заранее определить их объемы и характер соотношения на все времена и для всех стран, невозможно.

Тезис о необходимости обеспечения идеологической нейтральности государства не предполагает его безыдейности и не означает отсутствия при идеологическом многообразии единых нравственно-духовных основ бытия и развития российского общества. История новой России вновь подтвердила её идеократический характер. Реальная угроза разва-

ла страны возникает не только в результате экономического и политического кризиса, но, прежде всего, из-за утраты духовно-мировоззренческой перспективы восприятия прошлого, настоящего и будущего. Без идеократической составляющей страна с тысячелетней историей и культурой вдруг превращается в простое географическое пространство. В.И.Якунин пишет об опасности восприятия ст.13 в смысле отрицания необходимости российской национальной идеи: «Что такое национальная идея, русскому человеку, каждому российскому гражданину не надо растолковывать. Это смысл жизни российского общества и государства. Тот самый смысл, без которого ни общество, ни государство исторически нежизнеспособны. Получается, что простая односложная фраза в Конституции приобретает значение смертоносной мины замедленного действия, заложенной под фундамент Российского государства»¹².

Важно не смешивать идею с идеологией, подобно тому, как, если в круг вписан квадрат, то это не означает идентичности этих фигур. Идеология, будучи проявлением сферы особенного и даже политического, претендует на то, что присуще идее – на всеобщность и универсальность. Но речь идет лишь о симуляции всеобщности и универсальности. Общепринятой философско-методологической установкой, имеющей статус аксиомы, выступает требование соответствия содержания и формы. Об отличии национальной идеи от идеологии пишет В.А.Бачинин: «Здесь нужен иной язык – не светской идеологии и даже не политической социологии, а политической геологии. Ведь речь в данном случае идет о том, что неизмеримо глубже идеологии. Даже более того: речь идет о том, что вообще не является идеологией. Как показывает печальный социальный опыт новейшего времени, идеология, как таковая, в принципе не может быть объединяющей»¹³.

Рационально-гносиологизированному сознанию трудно признать реальное существование того, что не может быть выражено в четких формальных определениях. В данном случае возникает сложный философский вопрос, которому замечательный русский философ С.Л.Франк посвятил свой основной труд с характерным названием «Непостижимое». Мыслитель убеждает в том, что то, что признается неопределимым и рационально непостижимым при этом может быть безусловно достоверным и реальным: «Непостижимое по существу ... не лежит где-либо далеко или скрыто от нас. Так как оно совпадает с бытием в его без-



условности, то оно, напротив, наличествует во всяком сознании реальности с последней, абсолютной очевидностью... Все постижимое и познаваемое в понятиях – даже поскольку при том содержания бытия уловлены вполне адекватно – остается все же неадекватным самой реальности»¹⁴. Например, фундаментальное значение в индивидуальном и общественном бытии имеет нравственность, но все попытки рационально-научно дать определение нравственности потерпели неудачу. Но на основании этого недопустимо отрицать само значение нравственности как фундаментальной ценности.

Важным признаком истинности идеи, в отличие от идеологии, является то, что она одновременно носит персонцентричный и социоцентричный характер в том смысле, что придает смысл существованию как отдельного индивида, так и всего общества. Поэтому национальная идея не может быть утилитарной, имеющей отношение, говоря богословским языком, только к делам «Града Земного». Е.Н. Трубецкой пишет: «Идея, как ее понимал Платон, не исчерпывается такими определениями, как «понятие» или «сущность»; ибо идеи, по Платону, не только «понимаются» или «сознаются» людьми; они обладают независимым, отрешенным от людей существованием и сознанием, но сознанием не индивидуальным, не психологическим, а сверхиндивидуальным, ибо идея по самому существу своему есть вселенское»¹⁵. Современное либерально-потребительское сознание раздражают такие возвышенные суждения. Но при этом не замечается, что утрата онтологических основ индивидуального и общественного бытия создает опасность, в том числе, и физическому существованию человека и целых народов. Речь идет о таких явлениях как преступность, рост агрессии, психические заболевания, демографический кризис и т.п.

Идея не может адекватно воплощаться в формализованных нормах, и любые идеи, непосредственно воплощенные в конституции, как юридическом акте, приобретают особенное (юридическое и политическое) содержание. Конституция не раскрывает ту или иную идею, а лишь закрепляет формальные предпосылки её реализации. В тексте конституции мировоззрение и идея могут лишь опосредованно отражаться в том смысле, что условия и средства достижения цели должны соответствовать самой цели.

Постановка вопроса о том, что в Конституции России необходимо опосредованно отразить собственные национальные, в том числе и религиозные ценностные установки (разумеется, речь не

идет о конкретных религиозных нормах и учреждениях) до сих пор кажется недопустимой. Но редко обращают внимание, что в часто приводимой в качестве образца Конституции США 1787 г. опосредованно отражены религиозные ценности в их особой протестантской трактовке. М.Вебер в своей известной работе возникновение капитализма связывает с глубинными установками протестантской этики, которые предопределили представления о западной демократии и правах человека. В православии взаимоотношение государства и народа понимается и ощущается иначе, что проявляется в самом стиле легитимации (но не легализации) государственной власти и в современной России. Этот стиль в своей основе потенциально не является менее демократичным по сравнению с более прагматичным протестантским учением о государстве.

В начале XXI века некоторые позитивные изменения в России связаны с действием начал социальной ответственности и солидарности; государство стало осознавать свою обязанность не только по отношению к «атомизированному» гражданину, но к отдельным социальным группам и всему обществу. Уяснение этих начал социального бытия предполагает исследование такого фундаментального понятия православной культуры как соборность, которое не может быть адекватно раскрыто через идеологемы демократии и парламентаризма. **Отражение в конституционном тексте православно-го принципа соборности означает признание высшей социальной ценностью не только прав и свобод отдельного человека, но и само состояние социального мира, возникающее в диалоге (соборе) свободных и ответственных участников общественной жизни.**

В.А.Бачинин утверждает: «Для России есть только одна объединяющая идея, которая может быть ценностной, смысловой, нормативной доминантой в её социальной и духовной жизни. Это христианская идея»¹⁶. Но необходимо учитывать многоконфессиональный характер российского общества. Поэтому с указанным мнением можно согласиться в том смысле, что православие выступит в качестве устроителя социально-культурного диалога, который и может обеспечить единственную форму существования России, как «цветущего многообразия».

В связи с этим российская национальная идея неизбежно воспримет учение о евразийском единстве и национально-культурном многообразии¹⁷. Истинное восприятие учения Н.С.Трубецкого, П.Н.Савицкого, Н.Н.Алексеева и др. со-

держит в себе не идеологию, как умозрительную модель идеального общественного устройства, а развернутую принципиальную установку на постоянное воспроизводство евразийского социально-культурного мира. Ложным является противопоставление России евразийской и православной. Глобальные проблемы современности, вызванные секуляризацией и утилитаризацией всех сторон жизни, столь остры и опасны, что различные религии, при сохранении своей идентичности, способны определить общие онтологические основы решения этих проблем. У России есть исторический шанс выработать алгоритм обеспечения глобального мира, так как внутри самой страны необходимо решать сложную и в такой же степени креативную проблему соотношения православной, мусульманской, иудаистской, буддистской и других культур.

1 Конституция СССР: Политико-правовой комментарий. М., 1982. С.34.

2 Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

3 Малинова О.Ю. Концепт идеологии в современных политических исследованиях // Политическая наука. Политическая идеология в современном мире: Сборник научных трудов. М., 2003. С.17

4 Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.3. С.18.

5 Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С.14.

6 Баглай М.В. Конституционное право РФ. М., 2004. С.68.

7 Малинова О.Ю. Указ. соч. С.22.

8 Марсков Б.М. В поисках другого. Предисловие к кн.: Хабермас Ю. Вовлечение другого. СПб., 2001. С.32-33.

9 Мартышин О.В. Идеино-политические основы современной Российской государственности // Государство и право. 2006. № 10. С.31.

10 Бачинин В.А. О консолидирующем универсализме христианской идеи // Социологические исследования. 2005. №1. С.142.

11 Мартышин О.В. Указ. соч. С.36.

12 Якунин В.И. Государственная идеология и национальная идея: конституционно-ценностный подход // Государство и право. 2007. №5. С.5.

13 Бачинин В.А. Указ. соч. С.142.

14 Франк С.А. Сочинения. Мн., М., 2000. С.391.

15 Трубецкой Е.Н. Избранные произведения. Смысл жизни. Ростов-на-Дону, 1998. С.37.

16 Бачинин В.А. Указ. соч. С.142.

17 См.: Иванов А.В., Попков Ю.В., Тюгашева Е.А., Шишин М.Ю. Евразийство: ключевые идеи, ценности, политические приоритеты. Барнаул, 2007.





Юрий Павлович Шубин, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле

Государственное управление охраной окружающей среды и природопользованием представляет собой деятельность органов исполнительной власти, направленную на исполнение требований экологического законодательства и характеризующуюся комплексным подходом, сочетанием административно-территориального и бассейнового (природно-географического) принципов организации, разделением хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций между органами. Однако, в настоящее время отдельные аспекты организации и функционирования федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования, а также реализации их полномочий имеют ряд взаимосвязанных теоретических и практических проблем.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ

«Употребляйте правильно слова, и вы избавите мир от половины недоразумений».

Р. Декарт

Управление - одна из основных категорий права, в том числе экологического права. При том, что экологическое право является отраслью публичного права, важнейшем потенциалом здесь обладает категория «государственное управление». В доктрине экологического права различают государственное управление в широком и узком смысле. Государственное управление в широком смысле осуществляют все органы государственной власти; в узком смысле оно определяется как деятельность органов исполнительной власти. Именно последняя позиция о понимании государственного управления в узком смысле в контексте принципа разделения властей находит отражение в действующем экологическом законодательстве.

Так, например, Федеральным законом от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ определяются органы, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды. В соответствии со ст. 8 Федерального закона государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в порядке,

установленном Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации».

Государственное управление охраной окружающей среды и природопользованием, осуществляемое органами исполнительной власти, имеет ряд характерных особенностей, обусловленных во многом специфическим характером объекта управления, в качестве которого выступают объекты охраны окружающей среды (ст.4 Федерального закона «Об охране окружающей среды»). К таким особенностям следует отнести:

1. Комплексный подход в процессе государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием. Указанная особенность проявляется в том, что при осуществлении одних управленческих функций, в отношении одних природных ресурсов, окружающей среды в одном месте, в одно время необходимо принять комплекс мер для того, чтобы не сводить на нет полезность других функций, не допускать отрицательного влияния на состояние других природных ресурсов, на окружающую среду в другом месте, в другое время².

В данной ситуации чрезвычайно важна согласованность действий органов государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием.

2. Сочетание административно-территориального и бассейнового (природно-географического) принципов организации управления охраной окружающей среды и природопользованием, что проявляется в части управления некоторыми объектами охраны окружающей среды (например, водными объектами, недрами и др.).

3. Разделение хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций в организации государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием. Так, в соответствии со ст.65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» не допускается совмещение функций государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) и функций хозяйственного использования природных ресурсов.

Содержание государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием определяется совокупностью функций, осуществляемых



уполномоченными органами в данной сфере. Под функцией управления понимается постоянное или относительно постоянное направление деятельности по обеспечению охраны окружающей среды и рационального природопользования, необходимость осуществления которой вытекает прежде всего из законодательства³. Так как государственное управление направлено на исполнение экологического законодательства, осуществление функций связано с осуществлением уполномоченными органами предусмотренных законодательством отдельных мер по охране окружающей среды и природопользованию.

Исторически сложилось так, что в нашей стране система органов управления охраной окружающей среды и природопользованием менялась неоднократно. В соответствии с Указами Президента РФ от 9 марта 2004 года №314 (ред. от 25.12.2008 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴ и от 20 мая 2004 года №649 (ред. от 25.12.2008 г.) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»⁵ создана трехзвенная система органов управления: с одной стороны, министерства – федеральные службы – федеральные агентства, с другой – установлено тройное подчинение федеральных органов – Президенту РФ, Правительству РФ и министерствам.

Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 (ред. от 25.12.2008 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» были внесены некоторые изменения в распределение функций и саму систему органов управления.

Так, Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности и не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности, и не вправе осуществлять управление государственным имуществом.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции и не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Между тем отдельные аспекты организации и функционирования федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования, а также реализации их полномочий имеют, на наш взгляд, ряд взаимосвязанных теоретических и практических проблем, суть которых можно изложить следующим образом.

1. Проблема «преемственности» полномочий⁶. Данная проблема заключается в том, что ряд федеральных органов исполнительной власти, подвергнутых реорганизации в новой системе и структуре, можно сказать, «унаследовали» от своих предшественников определенный «набор» полномочий, что часто противоречит основному замыслу новой системы управления охраной окружающей среды и природопользованием - разделение функций федеральных органов исполнительной власти на функции по выработке государственной политики, нормативному правовому регулированию, контролю и надзору, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг.

Например, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 11 июня 2008 г. №444 (ред. от 27.01.2009

г.) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по рыболовству»⁷ в число полномочий Федерального агентства по рыболовству входит полномочие по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации, за исключением внутренних морских вод Российской Федерации, а также Каспийского и Азовского морей до определения их правового статуса, что некоторым образом нарушает идею разделения функций федеральных органов исполнительной власти, поскольку федеральные агентства все-таки не должны осуществлять функции по контролю и надзору, тогда как существовавший до недавнего времени Государственный комитет по рыболовству обладал такими полномочиями.

2. Проблема распределения полномочий между федеральными службами и федеральными агентствами. И снова, несмотря на то, что в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 (ред. от 25.12.2008 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральные службы осуществляют функции по контролю и надзору, а федеральные агентства - функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг, некоторые федеральные агентства осуществляют полномочия, относящиеся к сфере контроля и надзора. В пп. «б» п. 2 данного Указа отмечается, что под функциями по контролю и надзору следует понимать выдачу органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами разрешений (лицензий) юридическим лицам и гражданам на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий. Тем не менее, в настоящее время полномочия по выдаче разрешений (лицензий) распределены между федеральными службами и федеральными агентствами, что противоречит выше сказанному.

В частности, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования выдает в установленном порядке лицензии (разрешения) на целый ряд видов деятельности, связанных с использованием объектов животного и растительного мира. Федеральная служба по экологическому, технологическому и





атомному надзору выдает лицензии на осуществление широкого спектра видов деятельности, связанных с использованием атомной энергии, эксплуатацией химически опасных, пожароопасных и взрывоопасных объектов и ряда иных, не связанных с природопользованием и косвенно связанных с охраной окружающей среды видов деятельности.

С другой стороны, Федеральное агентство по недропользованию осуществляет организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами, учет поступающих заявок на получение лицензий и информирование о них органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, принятие решений о предоставлении права пользования участками недр, об утверждении итогов конкурсов и аукционов, выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами, внесение в них изменений и их переоформление.

Федеральное агентство водных ресурсов осуществляет выдачу, оформление и регистрацию лицензий на водопользование и распоряжительных лицензий, приостановление их действия и их аннулирование.

Федеральное агентство лесного хозяйства осуществляет выдачу разрешений на проведение в лесном фонде работ, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования, в случае если не требуется перевод лесных земель в нелесные и земель лесного фонда в земли иных категорий, организацию лесных конкурсов и аукционов, предоставление участков лесного фонда в аренду, безвозмездное пользование и заключение соответствующих договоров.

3. Проблема неточности понятийного аппарата, используемого в сфере управления охраной окружающей среды и природопользованием. На настоящий момент терминология некоторых законодательных актов требует унификации в части названий федеральных органов исполнительной власти, поскольку в ряде случаев не позволяет точно установить, какой из их видов следует иметь в виду в каждом конкретном случае - федеральное министерство, федеральное агентство или федеральную службу. Возникновение данной проблемы объясняется тем, что до принятия действующей

сегодня системы и структуры федеральных органов исполнительной власти не было осуществлено деление функций между ними на функции по выработке государственной политики, нормативному правовому регулированию, контролю и надзору, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг, и терминология законодательных актов строилась, исходя из данных соображений. В настоящее время, в связи с указанным разделением, возникла неоднозначность трактовки законодательных норм из-за неопределенности терминологии нормативных правовых актов.

Показательным примером в данной статье является ситуация с понятийным аппаратом Федерального закона от 20 декабря 2004 г. №166-ФЗ (ред. от 03.12.2008 г.) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»⁸. Данный законодательный акт был принят уже при настоящей системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, тем не менее некоторых спорных моментов в части понятий, обозначающих отдельные органы, избежать не удалось. Так, функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в настоящее время осуществляет Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, функции по контролю и надзору в данной сфере - Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, а функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в данной сфере - Федеральное агентство по рыболовству. Руководство же деятельностью Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральным агентством по рыболовству осуществляется Министерством сельского хозяйства Российской Федерации. Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» же использует три основные формулировки, обозначающие федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять то или иное действие или деятельность, - «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в области рыболовства и сохране-

ния водных биологических ресурсов», «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов» и «федеральный орган исполнительной власти в области рыболовства». В результате в правоприменительной практике зачастую возникает путаница в отношении того, какой из органов следует понимать под последним из перечисленных. В ряде случаев под данным органом понимали Федеральное агентство по рыболовству, однако более детальное изучение данного термина позволяет понять, что он является более общим по отношению к остальным двум, и в каждом конкретном случае данным термином может обозначаться как любой из указанных федеральных органов исполнительной власти, так и орган, осуществляющий управление государственным имуществом и оказание государственных услуг в данной сфере.

Таким образом, указанные проблемы «до неузнаваемости» искажают особенности управления охраной окружающей среды и природопользованием в контексте действующей системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, уводя в какой-то степени государственный аппарат и осуществляемую им деятельность все дальше от приоритетных направлений административной реформы. Решение данных проблем, по нашему мнению, в рамках настоящей структуры федеральных органов невозможно, однако учесть их необходимо, чтобы в будущем не повторить просчетов настоящего.

- 1 СЗ РФ. 2002. №2. Ст.133.
- 2 Адиханов Ф.Х. Экологическое право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Барнаул, 2006. С.88.
- 3 Бринчук М.М. Государственное управление как эколого-правовая категория // Экологическое право. 2006. №1.
- 4 СЗ РФ. 2004. №11. Ст.945.
- 5 СЗ РФ. 2004. №21. Ст.2023.
- 6 Пономарев М.В. Правовые проблемы реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Экологическое право. 2006. №5.
- 7 СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2979.
- 8 СЗ РФ. 2004. №51 (часть1). Ст. 5270.





Дмитрий Викторович Батейкин, заместитель начальника Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края, начальник управления государственного заказа и товарных рынков

Система государственных и муниципальных заказов и исполнение ее в рамках Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» – одно из важнейших условий преодоления экономического кризиса. Особое внимание в статье уделяется формированию инфраструктуры рынка государственных и муниципальных заказов, развитию добросовестной конкуренции среди поставщиков.

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ ПРЕОДОЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

В настоящее время все страны мира столкнулись с серьезными экономическими проблемами. Глобальный экономический кризис повсеместно приводит к падению производства, росту безработицы, снижению доходов населения, не обошла эта проблема и Россию. Ожидаемый спад в российской экономике в 2,2% ВВП в этом году сравним со спадом в большинстве других стран¹.

Всех интересует вопрос, как долго продлится мировой кризис? На этот вопрос сегодня, к сожалению, невозможно дать четкого ответа. Но **в значительной степени сроки выхода из кризиса зависят от эффективности антикризисной политики.** Правительством нашей страны была принята «Программа антикризисных мер на 2009 год».

Одним из важнейших приоритетов антикризисной программы является стимулирование внутреннего спроса. Меры, направленные на реализацию этого приоритета фактически присутствуют во всех разделах программы – и в поддержке отраслей, и в социальной защите населения, и в макроэкономической политике, и в развитии малого бизнеса. Это очень важно в первую очередь для ускорения выхода из кризиса, формирования новой структуры экономики, снижения степени зависимости России от мировых рынков сырья. Основным противоречием нашей экономики является несоответствие структуры спроса и предложения. Спрос населения удовлетворяется в значительной степени за счет импорта, а предложение со стороны промышленности идет на экспорт.

В условиях кризиса важнейшим фактором обеспечения стабильности экономики становится спрос со стороны государства. Мировая практика показывает, что в раз-

витых экономических странах государственные заказы широко используются как один из элементов системы поддержки экономической и социальной стабильности, обеспечения поступательного роста экономики.

В Российской Федерации с 2000 года по результатам анализа размещения и реализации государственных и муниципальных заказов на основании данных официальной статистики, материалов Минэкономразвития, ФАС РФ, наблюдается устойчивая тенденция к росту государственных закупок на всех уровнях рынка: федеральном, региональном, муниципальном.

Объемы закупок для государственных нужд, за период с 2005 по 2008 годы, увеличились в 3,4 раза. При этом наибольший рост отмечался в 2008 году (табл. 1). Совокупный государственный заказ в 2007г. превысил 2,4 трлн. рублей и составил 7,2 % ВВП. **В 2008 году закупки для государственных нужд увеличились на 54% по сравнению с предыду-**

щим годом, превысив 3,7 трлн. руб., что составило около 8,9 % ВВП. Закупки для муниципальных нужд по оценке Минэкономразвития РФ в 2007 году составили порядка 580 млрд. руб., в 2008 году около 775 млрд. руб. (с приростом 33,6%)².

Очевидно, что реализация антикризисной программы во многом зависит от активности региональных структур власти. Как отмечает В.В. Мельников³, регионы, в которых существует достаточно проработанная законодательная база, эффективность осуществления закупочных процедур для государственных и муниципальных нужд оказывается выше. Так, в Алтайском крае сложилась и действует стопроцентно централизованная система размещения государственного заказа. **За период с 2005 по 2008 годы объем рынка государственных и муниципальных заказов в валовом региональном продукте (ВРП) и консолидированном бюджете Алтайского края возрос в 4,4 раза, составив на конец 2008 года 27,8 млрд. рублей (табл. 2).**

Таблица 1
Динамика объема закупок для государственных нужд в 2005–2008 гг. в целом по Российской Федерации

	2005	2006	2007	2008
Доходная часть федерального бюджета, млрд. руб.	5127,2	6276,3	7779,0	9274,0
Расходная часть федерального бюджета, млрд. руб.	3514,3	4284,8	5986,6	7566,6
Валовой внутренний продукт, млрд. руб.	21598,0	26621,3	33111,0	41668,0
Объем закупок, млрд. руб.	1092,0	2008,2	2400,0	3700,0
Объем закупок, % к доходной части федерального бюджета	21,3	32,0	30,8	39,9
Объем закупок, % к расходной части федерального бюджета	31,1	46,9	40,1	48,9
Объем закупок, % к ВВП	5,1	7,5	7,2	8,9





Таблица 2

Динамика объема закупок для государственных нужд в 2005–2008 гг. по Алтайскому краю

	2005	2006	2007	2008
Доходная часть консолидированного бюджета, млрд. руб.	29,3	35,9	47,1	59,9
Расходная часть консолидированного бюджета, млрд. руб.	28,3	35,0	46,3	58,8
Валовой региональный продукт, млрд. руб.	135,7	167,9	223,1	279,3
Объем закупок, млн. руб.	6,3	12,8	17,6	27,8
Объем закупок, % к доходной части консолидированного бюджета	21,5	35,7	37,4	46,4
Объем закупок, % к расходной части консолидированного бюджета	22,3	36,6	38,0	47,3
Объем закупок, % к ВРП	4,6	7,6	7,9	10,0



Рис. 1. Доля государственных и муниципальных заказов в валовом региональном продукте и консолидированном бюджете Алтайского края 2005-2008гг.

Доля государственных и муниципальных заказов возрастает как в расходной части консолидированного бюджета, так и в ВРП. На конец 2008 года рост данных показателей составил более 100% (рис. 1).

Отметим, что **доля государственных и муниципальных заказов на уровне Алтайского края растет более динамично, чем на уровне Российской Федерации** (рис. 2). Это стало результатом реализации положений Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ). На региональном и

муниципальном уровне активно формируется инфраструктура рынка государственных заказов, развивается добросовестная конкуренция среди поставщиков. Известно, что открытая конкуренция является наиболее действенным инструментом повышения эффективности закупок и приводит к «справедливым», иначе говоря, обоюдовыгодным умеренным ценам.

Для Российской Федерации характерны различия в экономическом и бюджетном положении её субъектов, что связано как с огромными масштабами территории страны и разнообразием её природно-климатических зон, так и с неравномерным распределением производительных сил,

историческими, национальными и другими особенностями развития её регионов⁴.

Все это обуславливает значительные региональные различия в потребностях субъектов в средствах финансирования, налоговом потенциале, структуре бюджетных доходов и расходов, затрудняющие регулирование уровня их бюджетной обеспеченности и формирование эффективного механизма межбюджетной поддержки.

В целях обоснования государственных и муниципальных расходов для целей территориального выравнивания уровня жизни населения (на инвестиции, заимствования (в том числе лизинг), дифференциацию налогообложения, закупки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд) и, в итоге, создания оптимальных структур – участников локальных рынков государственных и муниципальных заказов, необходима **система оценки и постоянного мониторинга уровня социально-экономического развития муниципальных образований**.

Такая система, во-первых, должна быть достаточно простой в использовании, во-вторых, адаптируемой к различным показателям оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований, а также должна максимально ориентироваться на действующую систему регионального статистического учёта.

Одним из методов, удовлетворяющих вышеуказанным требованиям, является **метод типологизации по сочетанию двух индикаторов**, предложенный А.Г. Гранбергом⁵. В качестве статистической базы для разработки конкретной методики оценки муниципальных образований выбраны социально-экономические показатели, официально учитываемые Росстатом для оценки рейтинга районов и городов края, между которыми предполагается корреляция:

1. Объем отгруженных товаров по видам деятельности на душу населения, руб.
2. Собственные доходы бюджета на душу населения, руб.
3. Объем инвестиций на душу населения, руб.
4. Ввод жилья на 1000 населения, кв. м
5. Оборот платных услуг на душу населения, руб.
6. Оборот розничной торговли на душу населения, руб.
7. Уровень безработицы, %
8. Среднемесячная зарплата, руб.
9. Темп прироста производства молока, %



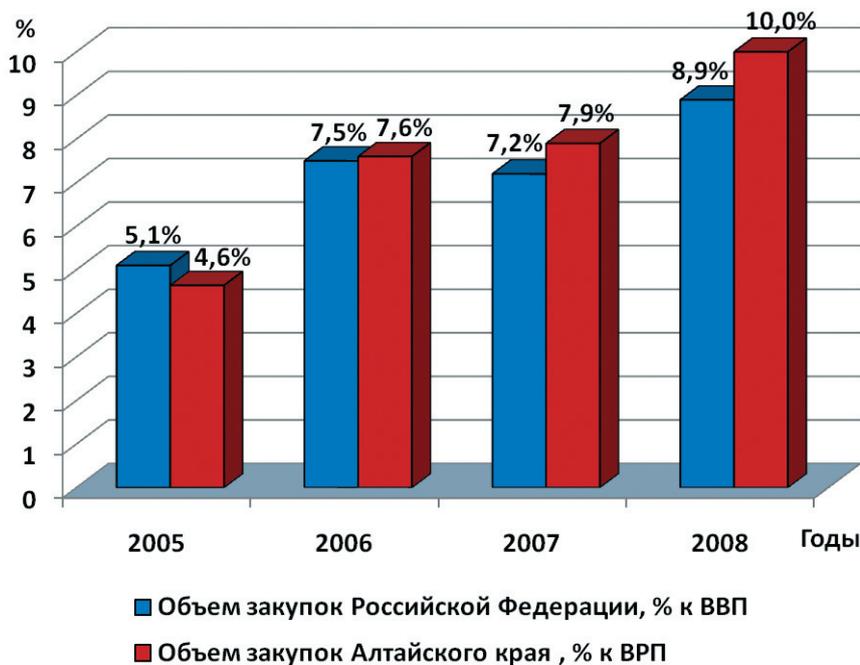


Рис. 2. Динамика объема закупок для государственных и муниципальных нужд на уровне Российской Федерации и Алтайского края за 2005-2008гг.

10. Поголовье крупного рогатого скота, в хозяйствах всех категорий, голов

11. Объем производства зерна, т

Следующим этапом определяются границы типологических группировок отдельных показателей, исходя из их величин в исследуемом году по 60 районам («высокие», «средние», «ниже средних», «низкие») и 10 городам («высокие», «средние», «низкие») Алтайского края. Также экспертным путём выбираются, предположительно, коррелируемые пары типологических индикаторов для более детального анализа:

1. Объем отгруженных товаров по видам деятельности на душу населения, руб. – Объем инвестиций на душу населения, руб.

2. Объем отгруженных товаров по видам деятельности на душу населения, руб. – Уровень безработицы, %.

3. Оборот розничной торговли на душу населения, руб. – Среднемесячная зарплата, руб.

4. Собственные доходы бюджета на душу населения, руб. – Среднемесячная зарплата, руб.

5. Собственные доходы бюджета на душу населения, руб. – Оборот платных услуг на душу населения, руб.

6. Ввод жилья на душу населения, кв.м. – Объем инвестиций на душу населения, руб.

7. Объем производства зерна, т. – Объем инвестиций на душу населения, руб.

8. Поголовье КРС в хозяйствах всех типов, голов. – Объем производства зерна, т.

9. Темп прироста производства молока, % . – Объем производства зерна, т.

Для указанных пар проводится группировка районов и городов края по данным за исследуемый год. Затем для интегрированной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных районов определяются коэффициенты значимости отнесения района к тем или иным типологическим группам. После чего на основе метода экспертных оценок проводится ранжирование муниципальных образований в порядке убывания интегральной суммы, т.е. от наименее к более развитым. Таким образом, с помощью приведенной методики существует возможность производить отбор районов, в которых необходима дополнительная поддержка в социально-экономической сфере.

Отметим, что для эффективного размещения заказов для государственных и муниципальных нужд крайне важно соблюдение действующего законодательства. Однако практика организации и проведения торгов выявила ряд недостатков и проблем практического применения Федерального закона № 94-ФЗ, что породило волну нарушений и жалоб, необходимость корректировки отдельных статей и дополнений к действующим нормам.

Во-первых, отсутствие требуемых законодательных актов. Все еще не утверждён общероссийский классификатор товаров, работ, услуг для сферы размещения заказов, в соответствии с которым товары (работы, услуги) будут определяться как одноименные. Это дает возможность манипулировать различными наименованиями при определении предмета закупок и проводить большое количество закупок по договорам, избегая более прозрачных процедур размещения заказов. Следствием этого является неэффективное использование бюджетных средств, а это недопустимо в условиях глобального финансового кризиса.

Во-вторых, на наш взгляд, требование законодательства о публикации заказчиками, уполномоченными органами информации о размещении заказов для нужд субъектов РФ и муниципальных заказчиков в официальном печатном издании не отвечает принципам формирования единого информационного пространства, так как утверждение печатного издания и его реализация осуществляется на соответствующем уровне бюджетной системы. Отмена указанного требования Федерального закона № 94-ФЗ позволит сократить значительную долю расходов бюджетных средств заказчиков.

В-третьих, с 30 декабря 2008 года вступили в силу изменения к Федеральному закону № 94-ФЗ, предусматривающие требование об обязательной квоте для субъектов малого предпринимательства, которое теперь распространяется не только на государственных, но и на муниципальных заказчиков. В настоящее время данная норма закона не реализуется. В условиях существующего экономического кризиса введение ответственности заказчиков за неисполнение данной нормы могло бы стать дополнительным рычагом развития и стимулирования рынка субъектов малого предпринимательства.

К тому же, разразившийся кризис в разы увеличил конкуренцию на рынке государственных закупок, так как в сложившейся ситуации государственный и муниципальный заказ порой является для производителей и поставщиков продукции единственным рынком гарантированного сбыта. В сложившихся условиях необходим отдельный механизм, призванный обеспечивать защиту государственных и муниципальных заказчиков от действий (бездействий) недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов. Согласно действующему законодательству таким





механизмом является реестр недобросовестных поставщиков.

Наличие сведений об участнике в реестре недобросовестных поставщиков является основанием для отказа в допуске к участию в торгах и лишает его возможности в течение двух лет участвовать в закупочных процедурах на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Однако, по результатам сложившейся практики, включение недобросовестного исполнителя в реестр не лишает его возможности участвовать в закупочных процедурах, так как посредством перерегистрации организации под другим наименованием обеспечивается отсутствие в указанном реестре.

С целью выхода из сложившейся ситуации необходимо вести специальный контрольный портал, отслеживающий все перерегистрации владельцев фирм с момента их образования, и внести соответствующие изменения в законодательство для устранения недобросовестной практики.

В настоящий момент Главным управлением экономики и инвестиций Алтайского края планируется **ведение регионально-го реестра недобросовестных поставщиков**. Сведения в этот реестр будут вноситься межведомственной комиссией и размещаться на официальном сайте «Портал государственных закупок Алтайского края». Также, в целях содействия поставке высококачественной продукции по государственному заказу, Главным управлением был проведен конкурс на **присвоение звания «Лучший поставщик продукции по государственному заказу Алтайского края 2008»**. По итогам 2008 года этого звания были удостоены сразу несколько соискателей по различным отраслям. Его обладателями стали ЗАО Барнаульский меланжевый комбинат «Меланжист Алтай», ОАО «Рубцовский мясокомбинат», АКГУ «Алтаймедтехника», Алтайский филиал ЗАО «РОСТА», ООО «Концерн Алтайкоксохимстрой». При выборе победителей определяющим стало качество исполнения условий государственного контракта. В последующие годы итоги конкурса будут подводиться ежеквартально. Результатом такой работы станет формирование рынка государственных и муниципальных заказов, участниками которого будут надежные поставщики, выполняющие все взятые на себя обязательства, продемонстрировавшие высокий уровень деловой исполнительности.

Очевидно, что создание эффективной конкурентной среды, привлекательной для деятельности тех участников рынка го-

сударственных и муниципальных заказов, которые обеспечивают оптимальное расходование государственных ресурсов, при объемах и качестве поставляемых товаров, работ, услуг, обеспечивающих целевые потребности общества, объективно требует соответствующего отбора участников, исходя из экономической надежности, технологической компетентности и социальной ответственности.

Решить данные проблемы можно, внеся изменения в Федеральный закон № 94-ФЗ в части порядка отбора участников процедур по ключевым компетенциям.

При формировании методики, позволяющей провести оценку экономической надежности, технологической компетентности и социальной ответственности участников рынка для государственных и муниципальных заказов, предлагаем следующие группы показателей:

1. Финансовой устойчивости – коэффициенты текущей ликвидности, обеспеченности собственными средствами, маневренности собственных оборотных средств, а также вероятность банкротства – Z-счет Альтмана.

2. Научно-технического уровня производства – фондовооруженность труда с учетом загрузки производственных мощностей; удельный вес материальных затрат в себестоимости продукции; средний возраст технологического оборудования, установленного в организации; коэффициент обновления основных производственных фондов.

3. Организации производства и управления – фондоотдача; выработка добавленной стоимости на одного работающего; удельный вес управленческих и коммерческих расходов в валовой прибыли; коэффициент использования производственных мощностей.

4. Народно-хозяйственной и социальной значимости – чистая прибыль в расчёте на одного работника; отношение среднемесячной заработной платы работников к размеру минимальной оплаты труда; отчисления в бюджет и внебюджетные фонды в расчёте на одного работающего; инвестиции в производственный капитал на одного работающего.

В сложившихся финансово-экономических условиях бюджетные средства являются одним из главных инструментов поддержки малого предпринимательства как важнейшего сектора российской экономики, которому необходима помощь. Одним из способов поддержки является активное привлечение малого предпринимательства к поставкам товаров, выполнению работ, оказанию услуг для государ-

ственных и муниципальных нужд. Участие небольших фирм в выполнении государственного заказа позволит решить целый комплекс экономических и социальных проблем.

Также в контексте антикризисных мер **Губернатор Алтайского края Александр Карлин предложил поддержку внутринационального, внутрирегионального потребления**. «Мы взяли на себя организацию информационного обмена между регионами Сибири. Речь идет о создании банка данных и его анализе, налаживании торговли, в том числе, электронной в рамках округа по исполнению Федерального закона № 94-ФЗ», - пояснил Александр Карлин в ходе заседания межведомственной рабочей группы по мониторингу экономической ситуации и состояния финансового рынка Алтайского края. По мнению Губернатора, эта работа даст двойной эффект. Она направлена на то, чтобы регионы «с одной стороны, могли максимально экономно использовать средства региональных и муниципальных бюджетов, с другой стороны, максимально удовлетворять потребности наших соседей в товарах и услугах, которые идут в формате Федерального закона № 94-ФЗ, за счет возможностей Сибири».

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что **система государственных и муниципальных заказов и исполнение ее в рамках Федерального закона № 94-ФЗ – одно из важнейших условий преодоления экономического кризиса**. Следствием работы этой системы является не только экономия бюджетных средств и преодоление коррупции, но и поддержка отечественных производителей, в том числе субъектов малого предпринимательства.

1 Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://premier.gov.ru/anticrisis/>.

2 Батейкин Д.В. Механизм усиления роли локальных рынков государственных и муниципальных заказов: монография. Барнаул, 2008. 172с.

3 Мельников В.В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России: монография. Новосибирск, 2008./220 с.

4 Парахина В.Н., Феодосиади Е.А. Особенности антикризисного управления муниципальными образованиями: монография. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ncstu.ru>.

5 Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. М., 2000. 494 с.





Владимир Михайлович Алтухов, преподаватель АНОУ «Алтайский институт труда и права», кандидат экономических наук

Мировой финансовый кризис в настоящее время называют главной причиной всех проблем в обществе, как экономических, так и социальных. Однако необходимо отметить, что в России помимо влияния мирового финансового кризиса в значительной мере ощущаются результаты не завершенных на сегодняшний день процессов социально-экономических преобразований, многие аспекты которых можно оценить критически.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Практически 20 лет Россия находится во власти экономических экспериментов, но ощутимых результатов так и не получено. Увеличение ВВП обеспечивается главным образом экспортом нефти, газа и ростом торговли. В четыре раза сократились производственные инвестиции. Итог - износ основных фондов превышает 50%, коэффициент обновления составляет менее 2%, что влечет за собой нарастающее технологическое отставание российской экономики. Средний возраст оборудования (20 лет) вдвое превышает соответствующий показатель в развитых странах.

В конце 1980-х годов 2/3 промышленных предприятий в СССР вели разработку и внедрение нововведений, а после радикальных реформ к 2002 году эта доля предприятий снизилась до 9,8% (в развитых странах более 70%). Интенсивность инновационной деятельности в обрабатывающей промышленности упала до 1%, а уровень инновационности продукции составляет около 10%.

Доля повышения внутренней конкурентоспособности в приросте ВВП упала с 5,9% в 1999 году до 2,1% в 2004 году, в то время как роста экспорта - повысилась с 0,5 до 5,1%. Российская

экономика становится все более сырьевым придатком Евросоюза и лишается механизмов самостоятельного воспроизводства¹.

Оптимистичные настроения государственных чиновников темпами прироста важнейших показателей социально-экономического развития РФ за 2000-2007 годы выглядели несколько непомятными, поскольку объем промышленного производства составил лишь 79,1% уровня 1990 года, продукции сельского хозяйства - 76,5%, инвестиции в основной капитал - 55,4%, реальные доходы населения - 77,1%.

Доля импортных ресурсов в структуре товарного обеспечения оборота розничной торговли в 2007 году поднялась до 46%, приближаясь к уровню кризисного 1998 года (48%). По оценкам ООН, объем мирового ВВП в международных долларах США в 2005 году по сравнению с 1990 годом возрос в 1,5 раза, а в России - сократился на 10%².

Результаты преобразований вызвали сомнения в правильности выбранного курса. В нашей стране проводимые реформы большинством населения не поддерживались, за исключением той части населения и номенклатурных чиновников, которые преследовали

свои личные интересы. Возьмем процесс приватизации.

Вырученные государством средства от приватизации государственной собственности по некоторым оценкам составили только 15% ее истинной стоимости.

По результатам российской приватизации на мировом рынке наукоемкой продукции произошли следующие изменения: удельный вес США составляет около 40%, Японии - около 30, Германии - 16, России - 0,3%³.

По мнению д.э.н. В.Г. Варнавского (ИМЭМО РАН) в свое время необходимо было отказаться от приватизации многих сегментов государственной собственности. У нас сейчас аэропорты и морские порты частные. В США, например, нет ни одного частного аэропорта, поскольку это элемент государственной безопасности.⁴

Грубые ошибки, если не сказать больше, были допущены при приватизации топливно-сырьевых отраслей экономики. Оценки рентабельности продажи российской нефти показывают, что ее значение достигает 300 и более процентов. Даже при уровне рентабельности 20%, величина рентного дохода, подлежащего изъятию в пользу государства (и оставшаяся в частных руках), только в 2000 году равня-





лась 11,4 млрд. долл., что примерно в 3 раза больше, чем весь доход от приватизации, полученный за предыдущие 10 лет.

Фактически все последние годы государство поощряло рост цен на продукцию естественных монополий: их повышение в 3-4 раза обгоняло рост розничных цен, что способствовало установлению неоправданно высокой эффективности естественных монополий. Объем их продукции в ВВП составлял всего лишь 10%, а объем прибыли - 25%⁵.

Таким образом, можно сделать вывод, что **задача создания эффективного частного собственника, как доминирующей фигуры экономики страны, решена не была.**

В современном цивилизованном мире при оценке социально-экономических процессов все большую роль играет человеческая составляющая этой оценки. Даже если экономическая эффективность каких-либо преобразований высокая, а с точки зрения человеческого фактора они не пригодны, то эти начинания отбрасываются как неприемлемые.

В соответствии с принятой финансово-кредитной политикой Правительство РФ формирует так называемый стабилизационный фонд. В 2006 году он составлял 2240 млрд. рублей. Все эти средства выводятся из страны и вкладываются в иностранную валюту и ценные бумаги западных стран, таким образом развивая их экономику². На этом фоне совершенно непонятным выглядит политика правительства на привлечение иностранных инвестиций. Кто поверит в безопасное и выгодное вложение средств в российскую экономику, если в это не верит само Правительство РФ? Более того, при этом правительство ссу-

жает иностранным заемщикам деньги российских налогоплательщиков под 2-5%, а российские банки вынуждены занимать изъятые у них денежные ресурсы за рубежом под 8-15% годовых. Чистый ущерб от такой политики составляет около 5 млрд. долл. в год⁶. Спрашивается, почему эти средства под низкие проценты не даются нашим хозяйственникам.

Под действием развивающегося глобального экономического кризиса ситуация меняется. В острой фазе экономического кризиса нужны быстрые действия. **Сегодня мы наблюдаем поиск не только внутристрановых решений, но и скоординированных с мировым сообществом мер по преодолению кризиса.**

Экономическая ситуация обострилась и в других странах. Там тоже выделяют средства финансовым структурам, но с детальной расшифровкой, как их будут расходовать. Более того, наряду с финансовой поддержкой ставится вопрос о наказании виновных, вплоть до национализации частных банков, которые провалились.

На наш взгляд, правительству необходимо в кратчайшие сроки проанализировать деятельность или бездеятельность высокопоставленных чиновников, входящих в правление крупных государственных корпораций, руководителей частных коммерческих структур, в том числе банков, заведших страну в тупик. Если этого не будет сделано, страна может попасть в пучину безответственных экономических экспериментов и рискует неопределенно долго оставаться в рамках переходной экономики. В ряде срочных мер властным структурам необходимо ужесточить кон-

троль за выполнением своих решений. Так принятые в условиях кризиса решения правительства по выделению средств вовремя не выполняются. Президент Международного союза экономистов, д.э.н. Г. Попов считает, что острая ситуация на руку коррупционерам, которые решают вопрос размера «отката». И пока с этим не разобрались, деньги, естественно, не доходят до получателей, хотя они уже давно выделены. Ситуация усугубляется вывозом за границу десятков миллиардов долларов, возможно полученных от государства в качестве финансовой помощи⁷. В информационной программе НТВ «Сегодня» 13 апреля 2009 года Генеральный прокурор РФ Ю.А. Чайка также выразил озабоченность этой проблемой.

Невозможно успешно проводить реформы без доверия к власти. Россия находится на одном из самых последних мест в мире по уровню доверия. Для России вопрос доверия дает следующую динамику ответов «да»: 1989 год - 54%, 1995 год - 24%, 1998 год - 22%, 2005 и 2006 годы - по 22%⁸. Таким образом, только пятая часть населения доверяет властным структурам.

Кризису доверия власти способствует и положение в административно-правовой системе государства. Неэффективная административно-правовая система способствует развитию теневых процессов в социально-экономической жизни страны.

Так, в 2006 году средняя доля теневого оборота малых предприятий составила 38,3%, доля «обналички» - 23,9%⁹.

Но особую тревогу вызывает положение дел в социальной сфере. Усилилась дифференциация доходов. Разрыв в их уровне меж-



ду 10% бедных групп населения и 10% богатых достигает 15 раз (по данным Всемирного банка – 20 раз), в то время как в 1991 году этот разрыв составлял 4,5 раза.

В результате экономических, социальных и политических процессов за последние 20 лет российское общество так и не смогло консолидироваться вокруг общих целей и ценностей.

На этом фоне проведение реформ сталкивается с неизбежным сопротивлением со стороны групп определенных интересов.

Исследования Института социально-экономических проблем народонаселения РАН убедительно свидетельствуют, что в уровне указанного неравенства есть определенный оптимум как для интенсивного развития экономики, так и для решения демографических проблем. При допустимом неравенстве (если доходы богатых больше, чем у бедных, в 7–9 раз) Россия уже в 2007 году имела бы ВВП почти на 30-35% больше нынешнего, а население могло бы вырасти к 2050 году до 160 млн. человек. Если же сохранится существующее избыточное неравенство, то численность населения сократится, по меньшей мере, до 124 млн. человек¹⁰.

В России величина социальных расходов государства достигает 15,5% ВВП. Это существенно меньше уровня финансирования социальных функций государства центральными правительствами не только развитых стран (21,6%), но и находящихся с нами в одной категории стран с переходной экономикой (18%)¹¹.

Но даже и эти средства расходуются не в интересах российской экономики. Доля отечественных производителей в поставках оборудования для здравоохранения составила от 1 до 9%, и лишь по

эндоскопическому оборудованию – 20%. Хотя качество отечественных приборов не уступает мировому уровню. В международной практике ежегодно правительства развитых стран осуществляют закупки товаров и услуг у своих производителей для нужд национальной обороны, эксплуатации дорог, обеспечения образования и здравоохранения, соблюдения порядка и т. д. В США расходы на это средства равны четверти национального производства, в европейских странах они могут достигать 40%.

По сути, сегодня на повестке дня стоит вопрос: для кого и для чего проводятся реформы. Если реформы для людей, то в их основу должна быть положена человеческая составляющая. Без необходимых инвестиций в человека невозможен эффективный экономический рост.

Стратегическая задача, стоящая перед Россией и ее правительством в нынешней кризисной ситуации, – создание условий для осуществления коренных структурных реформ, позволяющих ослабить зависимость социально-экономического развития страны от мировой конъюнктуры на топливно-сырьевые ресурсы и продукты низкой степени переработки. В этих целях необходимо:

- формирование механизмов стимулирования внутреннего спроса и повышение его роли в обеспечении динамичного развития российской экономики;
- проведение глубоких институциональных реформ в экономической и политической областях;
- необходимо определиться с ролью, которая должна отводиться в заведомо прибыльных сырьевых

отраслях народного хозяйства частному сектору.

- раздробленное общество не отвечает потребностям высокотехнологичной, интеллектуальной и наукоемкой экономики.

Основными принципами, способными объединить большинство населения, могут стать:

- а) обеспечение равных стартовых возможностей на индивидуальном уровне;
- б) ясность положительных социальных перспектив для всех общественных слоев;
- в) формирование на этой базе образа жизни, приемлемого для максимального числа ее укладов.

1 Глазьев С. О стратегии экономического развития России // Вопросы экономики. 2007. № 5. С. 30-42.

2 Нешитой А. Необходимость роста на базе развития // Экономист. 2008. № 2. С. 16-19.

3 Государство и провалы рынка // Вестник московского университета. Серия 6. Экономика. 2006. № 1. С. 77-80.

4 Артемов А., Брыкин А., Шумаев В. Модернизация государственного управления экономикой // Экономист. 2008. № 2. С. 13.

5 Попов Г. Об экономическом кризисе 2008 года // Вопросы экономики. 2008. № 12.

6 Глазьев С. О стратегии экономического развития России // Вопросы экономики. 2007. № 5. С. 30-42.

7 Попов Г. Об экономическом кризисе 2008 года // Вопросы экономики. 2008. № 12.

8 Ясин Е. Модернизация и общество // Вопросы экономики. 2007. № 5. С. 17.

9 Абалкин Л. Размышления о долгосрочной стратегии, науке и демократии // Вопросы экономики. 2006. № 12. С. 15.

10 Нешитой А. Необходимость роста на базе развития // Экономист. 2008. № 2. С. 16-19.

11 Глазьев С. О стратегии экономического развития России // Вопросы экономики. 2007. № 5. С. 30-42.





Ярослав Анатольевич Денисов, специалист отдела методологии межбюджетных отношений комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике

Прошло уже более полугода с того момента, как российские власти и общественность начали активную борьбу с мировым финансово-экономическим кризисом и его последствиями для страны. Настоящая статья посвящена подведению промежуточных итогов этой борьбы в Алтайском крае и анализу антикризисных мер, принятых краевыми властями. В фокусе внимания автора находится бюджетная политика как один из основных рычагов воздействия на экономическую ситуацию в регионе.

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА АЛТАЙСКОГО КРАЯ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Начиная с конца третьего квартала 2008 года Алтайский край ощущает на себе непосредственное влияние мирового финансово-экономического кризиса. Зародившись исключительно в сфере финансов и банковских отношений, он достаточно быстро распространился на реальный сектор экономики многих стран, включая Россию. С небольшой задержкой волна кризисных явлений докатилась до регионов нашей страны, в число которых в силу своей интегрированности в национальную экономику попал и Алтайский край. Наиболее сильно воздействие кризиса проявилось в обрабатывающем секторе, в первую очередь, в машиностроении и производстве конструктивных материалов, в строительной отрасли, в сфере транспорта и розничной торговли. Ситуация обострилась, прежде всего, для экспортно-ориентированных производств.

В Алтайском крае отсутствуют высокодоходные отрасли, которые сейчас испытывают серьезные трудности – металлургия, добыча и переработка полезных ископаемых, поэтому последствия кризиса для региона менее значимы, чем для его соседей, к примеру, Кемеровской области. Свообразным компенсирующим фактором для Алтая в данных условиях стало сельское хозяйство, которое имеет значительный удельный вес в структуре экономики региона, что позволяет обеспечить ее устойчивость и меньшую подверженность негативному воздействию кризиса. Тем не менее, снижение доступности денежно-кредитных ресурсов поставило под угрозу реализацию многих инвестиционных проектов и привело к нехватке оборотных средств у ряда предприятий в крае. Закономерным следствием таких явлений стало падение индекса промышленного производства, объемов

грузового товарооборота и строительного-монтажных работ, а также впервые за последние три года рост уровня безработицы.

Непосредственно для краевого бюджета ухудшение экономической ситуации чревато сокращением объема собственных доходов. График их поступления составлен с учетом уточненных прогнозов социально-экономического развития, которые учитывают сокращение динамики основных бюджетобразующих показателей, в первую очередь, прибыли предприятий и фонда оплаты труда. Так, в 2009 году прогнозируется снижение поступлений по налогу на доходы физических лиц и налогу на прибыль.

Весь комплекс антикризисных мер, принятых краевыми властями, можно условно разделить на две части: улучшение бюджетного планирования и организации исполнения бюджета Алтайского края и осуществление специальных мероприятий в рамках утвержденных программ.

На протяжении последних нескольких лет бюджет Алтайского края формировался с минимальным дефицитом, что позволило создать определенный запас прочности, который оказался очень актуальным при подготовке краевого бюджета на 2009-2011 годы. В соответствии с рекомендацией Министерства финансов Российской Федерации был проведен анализ налоговой базы с целью реальной оценки доходов консолидированного бюджета региона, на основании которой в ходе его принятия доходы были уменьшены на 3 021 699 тыс. рублей по сравнению с внесенным проектом закона Алтайского края «О краевом бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов». Уменьшение доходной базы повлекло за собой корректировку одного из

основных параметров краевого бюджета – дефицита, который в результате увеличения на 3 022 732 тыс. рублей составил 3 514 479,4 тыс. рублей, что соответствует требованиям бюджетного законодательства о предельно допустимом размере дефицита бюджета субъекта Российской Федерации. Основными источниками его финансирования, утвержденными Законом Алтайского края от 03 декабря 2008 года № 127-ЗС «О краевом бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», станут эмиссия государственных ценных бумаг и кредиты кредитных организаций в валюте Российской Федерации.

Кроме того, важным финансовым инструментом бюджета на 2009–2011 годы является резервирование средств, в том числе и на возникновение непредвиденных ситуаций. В ходе исполнения бюджета 2009 года, исходя из складывающейся экономической ситуации, в него будут вноситься корректировки согласно постановлению Администрации Алтайского края о мерах по реализации закона о краевом бюджете, в котором предусмотрены меры по мобилизации налоговых и неналоговых доходов.

В части исполнения бюджета, касающейся расходов, лимиты бюджетных обязательств в начале текущего года были доведены до главных распорядителей только по первоочередным расходам, связанным с выплатой заработной платы и начислений на нее, социальным и лекарственным обеспечением населения, закупкой продуктов питания, оплатой коммунальных услуг, безвозмездным перечислениям организациям, безвозмездным перечислениям бюджетам, кроме субсидий на софинансирование объектов капитального строительства, и обслуживанием государственного долга. Поста-



новлением Администрации края от 16 декабря 2008 года № 544 «О мерах по реализации закона Алтайского края «О краевом бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» также был установлен лимит в 60 процентов от утвержденных бюджетных ассигнований для заключения и оплаты государственных контрактов. Данный подход позволил создать пространство для маневров при расходовании бюджетных средств.

Дополнительные меры, направленные на обеспечение сбалансированности краевого бюджета в 2009 году, были утверждены распоряжением Губернатора Алтайского края А.Б. Карлина № 77-Р от 13 марта 2009 года. В нем, в частности, определен срок доведения до главных распорядителей средств краевого бюджета предельных объемов бюджетных ассигнований в соответствии с прогнозируемым поступлением доходов в краевой бюджет в текущем финансовом году и предусмотрено проведение инвентаризации действующих расходных обязательств по утвержденным программным мероприятиям. В распоряжении также оговорены разработка и проведение мероприятий, направленных на оптимизацию сети бюджетных учреждений, экономное и рациональное расходование бюджетных средств, ликвидацию дублирующих функций и устранение неэффективных расходов в отраслях бюджетной сферы, обеспечение контроля за физическими объемами потребления коммунальных услуг, своевременной и полной их оплатой.

Логичной реакцией краевых властей на сложившуюся экономическую ситуацию стало утверждение Губернатором края 28 ноября 2008 г. «Плана мероприятий по снижению негативного воздействия мирового финансово-экономического кризиса на экономику Алтайского края и оздоровлению ситуации в отдельных отраслях и сферах социально-экономического развития края». В целях оперативного реагирования на кризисные явления в рамках данного плана Администрацией Алтайского края проводится ряд мероприятий, затрагивающих практически все сферы бюджетной политики.

В целях активизации работы по мобилизации налоговых и неналоговых платежей ежемесячно осуществляется анализ поступлений собственных доходов в бюджет, ведется мониторинг уплаты основных налогов и сборов крупнейшими налогоплательщиками.

Совместно с налоговыми органами проведена дополнительная работа по выявлению хозяйствующих субъектов (филиалов, представительств), имею-

щих рабочие места и осуществляющих деятельность на территории Алтайского края, в результате чего привлечено к уплате налога на доходы физических лиц более 250 хозяйствующих субъектов. Также выявлено и привлечено к уплате налогов более 100 организаций и индивидуальных предпринимателей, необоснованно уменьшающих налогооблагаемую базу по упрощенной системе налогообложения.

На территории всех муниципальных районов и городских округов введен корректирующий коэффициент, учитывающий размер среднемесячной заработной платы, выплачиваемой плательщиками единого налога на вмененный доход наемным работникам. То есть, созданы условия для снижения налоговой нагрузки на малый и средний бизнес на муниципальном уровне.

Проведена работа по погашению задолженности по налогам бюджетных учреждений, в том числе федеральных, в результате чего дополнительно в краевой бюджет с начала года поступило более 200 млн. рублей.

Для муниципальных образований на 2009 год установлены нормативы, ограничивающие максимальный размер расходов на содержание органов местного самоуправления. Кроме того, им рекомендовано в полном объеме исполнять обязательства местных бюджетов по финансированию социальных выплат и вести взвешенную кредитную политику, в том числе не привлекать заемные средства для финансирования текущих расходов.

Одной из законодательных антикризисных инициатив стало введение в качестве стабилизационной меры моратория на внесение изменений в краевое законодательство о налогах в течение финансового года.

Важной составляющей антикризисной программы Администрации края является исполнение социальных обязательств и гарантий, предоставляемых населению. С целью повышения защищенности граждан с 1 января 2009 года социальные выплаты проиндексированы выше прогнозируемого уровня инфляции. Увеличение коснулось следующих ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан, социальная поддержка которых относится к компетенции субъекта Российской Федерации:

- пособие ветеранам труда возросло со 150 до 450 рублей, труженикам тыла и репрессированным гражданам – со 130 до 430 рублей или более чем в 3 раза;
- размер денежных средств, выплачиваемых из краевого бюджета на содержание ребенка в семье опе-

куна и приемной семье, увеличен на 24 процента;

- базовый размер ежемесячного пособия на ребенка вырос в 2009 году на 28 процентов.

С 1 января 2009 года законом «О присвоении звания «Ветеран труда Алтайского края» предусматривается снижение на 5 лет величины стажа, необходимого для присвоения звания «Ветеран труда Алтайского края», для граждан, отработавших на тяжелых и вредных работах необходимое количество лет, предоставляющих право на досрочное назначение пенсии.

Малоимущим гражданам и другим категориям граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию, по заявлениям оказывается социальная поддержка за счет средств краевого бюджета. Она предоставляется в различных формах: денежные выплаты, натуральная помощь, обслуживание граждан в социальных учреждениях и предоставление социальных услуг.

Кроме того, Администрацией края подготовлен проект постановления о расширении перечня категорий граждан, имеющих право на льготный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта общего пользования (кроме такси), а также в пределах административного района проживания – на автомобильном транспорте (кроме такси) внутрирайонного сообщения. Указанным правом смогут воспользоваться и сопровождающие детей-инвалидов.

С начала года все социальные пособия выплачиваются своевременно, также созданы резервы по социальным выплатам на случай увеличения числа их получателей, что гарантирует неукоснительное исполнение Администрацией края принятых на себя обязательств.

Приоритетным направлением антикризисной деятельности остается сокращение бюджетных расходов. В то время как упомянутые выше социальные обязательства не подлежат секвестрованию при любых обстоятельствах, существует ряд расходных статей краевого бюджета, по которым возможно достигнуть значительной экономии.

Одним из первых принципиальных решений Администрации края стало введение в декабре прошлого года запрета на увеличение численности работников государственных органов в 2009 году. Помимо этого в текущем году были дважды сокращены расходы на содержание органов государственной власти Алтайского края: на 10 процентов в соответствии с постановлением Администрации края от 15 декабря 2008 года № 538 «Об оптимизации расходов на содержание органов





государственной власти и иных государственных органов Алтайского края» и ещё на 12 процентов в соответствии с распоряжением Губернатора края Александра Карлина № 82-Р от 16 марта 2009 года. Таким образом, совокупное сокращение составило 22 процента от первоначально утвержденного краевого бюджета. Оно коснется всех видов расходов, включая оплату труда и начисления, транспортные и командировочные расходы, а также услуги связи. Кроме того, введен мораторий на приобретение автотранспортных средств и проведение ремонтных работ. При этом все расходы социального характера, в том числе выплата заработной платы работникам здравоохранения, образования, социальной защиты населения и культуры, а также выплаты пособий и льгот будут осуществлены в полном объеме.

Сэкономленные в результате сокращения управленческих расходов средства краевого бюджета в объеме 39,5 млн. рублей были направлены на финансирование мероприятий краевой целевой программы «Дополнительные меры по снижению напряженности на рынке труда Алтайского края в 2009 году». Утверждение данной программы позволило получить дополнительную финансовую помощь из федерального бюджета в размере 750 млн. рублей. Таким образом, общая сумма средств, выделенных на поддержку рынка труда в крае, составила 789,5 млн. рублей.

Основные мероприятия программы включают в себя:

- организацию общественных и временных работ на предприятиях и социально-значимых объектах края для безработных и ищущих работу граждан;
- опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения;
- поддержку занятости в сфере малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан;
- оказание адресной поддержки ищущим работу гражданам, переезжающим в другую местность для трудоустройства на рабочие места постоянного и временного характера.

Кроме того, средства будут направлены на переквалификацию рабочих, обеспечение социальных выплат, а также помощь местным бюджетам в преодолении кризисных явлений в экономике муниципальных образований.

Поддержка сельскохозяйственного производства в условиях удорожания кредитных ресурсов обеспечивается

в рамках ведомственной целевой программы «Развитие сельского хозяйства Алтайского края» на 2008-2012 годы. Приоритетными направлениями расходования средств по программе являются поддержка растениеводства и животноводства, возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, техническое перевооружение и кадрово-информационное обеспечение агропромышленного комплекса, а также пополнение оборотных средств сельхозпроизводителей.

Постановлением Администрации края № 71 от 25 февраля 2009 года внесены изменения в ведомственную целевую программу «О государственной поддержке и развитии малого предпринимательства в Алтайском крае на 2008-2010 годы», предусматривающие введение новых инструментов для расширения доступа субъектов малого предпринимательства к заемным средствам и стимулирование экономической активности населения. Наряду с уже реализуемыми мерами – субсидированием части банковской процентной ставки и части затрат экспортных предприятий, а также предоставлением поручительств по кредитным обязательствам через Алтайский гарантийный фонд, создается фонд микрофинансирования. Одновременно формируется порядок предоставления на безвозмездной и безвозвратной основе грантов на создание собственного бизнеса. Указанные меры представлены в Минэкономразвития РФ для утверждения и получения финансовой поддержки. С учетом софинансирования предоставление грантов на создание собственного бизнеса (до 300 тыс. рублей) планируется направить 25 млн. рублей, в том числе 20 млн. рублей из федерального бюджета, на субсидирование процентной ставки – 35 млн. рублей, в том числе 28 млн. рублей из федерального бюджета, на выдачу микрозаймов малым предприятиям (до 1 млн. рублей) – 75 млн. рублей, в том числе 60 млн. рублей из федерального бюджета, на предоставление поручительств – 150 млн. рублей, в том числе 120 млн. рублей из федерального бюджета. Общий объем средств, направляемых в 2009 году на поддержку малого и среднего бизнеса, составит более 300 млн. рублей, из них 228 млн. рублей – средства федерального бюджета.

В современных экономических условиях существенное стимулирующее влияние на экономику региона оказывают расходы краевого бюджета на капитальные вложения. Реализация на территории Алтайского края крупных инвестиционных проектов обеспечивает занятость на

селения в строительстве, а также создает условия для развития сопутствующих отраслей, таких как транспорт и производство строительных материалов.

Приоритетными направлениями расходования средств краевого бюджета в области капитальных вложений в 2009 году остаются строительство социально значимых объектов, строительство, ремонт, реконструкция и модернизация автомобильных дорог общего пользования, привлечение инвестиций и участие в федеральных целевых программах. Так, например, в текущем году продолжатся работы по строительству в г. Барнауле федерального центра травматологии, ортопедии и эндопротезирования. На его возведение из федерального бюджета выделено 1 475 млн. рублей, из краевого – 40 млн. рублей.

Очевидно, что безусловное исполнение обязательств по вводимым объектам и объектам с высокой степенью готовности окажет положительное влияние на экономическую ситуацию в крае.

Представленный выше комплекс мер и мероприятий формирует облик бюджетной политики Алтайского края в условиях кризиса. Её эффективность высоко оценена Министерством финансов и Министерством регионального развития Российской Федерации, которые осуществляют постоянный мониторинг хода исполнения бюджетов субъектов РФ. Подтверждением одобрения принимаемых властями края антикризисных мер и демонстрацией уверенности в стабильности его экономики стало предоставление Минфином РФ Алтайскому краю в феврале 2009 года бюджетного кредита на льготных условиях на покрытие временных кассовых расходов в размере 300 млн. рублей. Кредит и проценты по нему будут погашены за счет собственных доходов бюджета края.

В общем можно утверждать, что краевые власти оперативно отреагировали на финансово-экономический кризис, приняв комплекс мер превентивного характера, позволяющих минимизировать его последствия для экономики, бюджетной и социальной сфер края. Выработан и реализуется региональный план антикризисных мер, учитывающий направления бюджетной политики, обозначенные в федеральной антикризисной программе. При необходимости в план вносятся корректировки, обеспечивается тщательный контроль за его исполнением. Все это позволяет надеяться на то, что Алтайский край не только не пострадает в результате кризиса, но и выйдет из него обновленным и более конкурентоспособным, чем раньше, ведь потенциал для этого у нас поистине огромен.





Константин Васильевич Гордеев, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

Создание системы учета нормативных правовых актов, обязывающих различные уровни власти и управления предоставить физическим и юридическим лицам средства из соответствующего бюджета, является эффективным инструментом контроля обязательств государства, повышения обоснованности и результативности бюджетных расходов. Реализация данной задачи осуществляется в рамках формирования и мониторинга регистров расходных обязательств.

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ КАК МЕХАНИЗМА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Особенности участия государства в современной рыночной экономике требуют создания новых эффективных механизмов управления общественными финансами. В настоящее время в рамках бюджетной реформы идет формирование таких новых для нашей страны институтов, как бюджетирование, ориентированное на результат, переход к среднесрочному бюджетному планированию, формирование целостной многоуровневой системы расходных обязательств. Создание эффективной системы управления общественными финансами, в свою очередь, является частью комплекса мероприятий по повышению эффективности деятельности органов управления, поддержания и развития гражданского общества.

Данные нововведения обусловлены необходимостью создания гарантий долгосрочных договорных отношений, участниками которых выступают публично-правовые образования (Российская Федерация в целом, субъекты Федерации, муниципальные образования – в лице органов государственной власти и местного самоуправления), физические лица – получатели различных мер социальной поддержки, и рыночные агенты – предприятия и организации различных организационно-правовых форм. Кроме того, современные подходы к организации функционирования системы органов управления в рамках проходящей административной реформы предъявляют свои требования к повышению прозрачности распределения и эффективности использования бюджетных средств.

Согласно статье 65 Бюджетного кодекса РФ формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году за счет средств соответствующих бюджетов.

Понятие расходного обязательства введено в Бюджетный кодекс РФ Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», которым была закреплена новая редакция главы 11 Бюджетного кодекса РФ, посвященная разграничению расходных обязательств публично-правовых образований. Статья 6 Бюджетного кодекса РФ определяет, что расходные обязательства – это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образова-

нию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Расходные обязательства являются средством закрепления правовых оснований предоставления бюджетных средств в целях финансового обеспечения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.

Статьи 84, 85 и 86 Бюджетного кодекса РФ определяют исчерпывающие перечни оснований возникновения расходных обязательств соответственно для Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Например, статьей 86 установлено, что расходные обязательства муниципального образования возникают в результате:

принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления, а также заключения муниципальным образованием договоров (соглашений) по данным вопросам;

принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

заключения от имени муниципального образования договоров (соглашений) муниципальными бюджетными учреждениями.

Органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с





решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, установленных соответствующими федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что **принятые расходные обязательства сами по себе не являются расходами бюджетов**. Расходное обязательство переходит в категорию бюджетных обязательств при включении его для исполнения в решение о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год.

Таким образом, принятие органами местного самоуправления соответствующих нормативных правовых актов либо заключение договоров (соглашений) является обязательным условием возникновения расходных обязательств и основанием для включения в бюджет муниципального образования на планируемый период расходов на финансирование вопросов местного значения либо исполнения отдельных государственных полномочий.

Введение данных понятий позволило установить порядок разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, данная новация нацелена на решение следующих вопросов:

- а) определение уровня власти и конкретных исполнительных органов, ответственных за решение конкретных публичных обязательств;
- б) выявление так называемых «нефинансируемых мандатов» – законодательных и иных нормативных правовых актов, не исполняемых за счет средств бюджетов того или иного уровня;
- в) устранение необеспеченного соответствующим финансированием делегирования полномочий одних уровней власти другим.

Объем так называемых действующих расходных обязательств, обязательных к финансированию в очередном финансовом году, является основой для формирования бюджета. Под действующими обязательствами в данном случае понимается категория расходных обязательств, финансирование которых осуществляется в текущем финансовом году и планируется в предстоящие три года.

Учет расходных обязательств осуществляется в рамках ведения реестра расходных обязательств. Обязанность

ведения реестров расходных обязательств возложена на органы государственной власти и местного самоуправления статьей 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Реестр представляет собой свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, договоров и соглашений, обуславливающих правовые основания возникновения расходных обязательств и обязанность исполнения их за счет средств соответствующего бюджета.

На федеральном уровне порядок ведения реестра расходных обязательств закреплен постановлением Правительства Российской Федерации от 16.07.2005 № 440 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации». На уровне Алтайского края как субъекта Федерации принято аналогичное постановление Администрации Алтайского края от 20.04.2006 № 167.

Необходимо отметить, что согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 16.07.2005 № 440 реестр расходных обязательств Российской Федерации подлежит размещению в сети Интернет в составе информационных ресурсов Министерства финансов Российской Федерации. Но и по сегодняшний день данный документ не опубликован, а значит, не представляется возможным ознакомиться с перечнем законов и иных нормативных правовых актов, обуславливающих формирование структуры расходов федерального бюджета.

На уровне Алтайского края принимаются меры повышения прозрачности расходов именно в составе закона Алтайского края о краевом бюджете на очередной финансовый год и на плановый период. Наименование целевых статей расходов краевого бюджета, предусматривающих предоставление субвенций из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований края, позволяет однозначно идентифицировать принадлежность средств к тому или иному законодательному акту.

Анализ расходов местных бюджетов муниципалитетов Алтайского края позволяет сделать вывод о низкой обеспеченности полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения доходными источниками. Из реестров расходных обязательств муниципальных образований следует, что в 2009 году из бюджетов сельских и городских поселений приня-

то к финансированию от 2 до 17 вопросов местного значения поселения из 33, закрепленных за данным уровнем местного самоуправления статьей 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», из бюджетов муниципальных районов – от 7 до 23 вопросов (из 28 вопросов, закрепленных статьей 15 выше названного Федерального закона), из бюджетов городских округов – от 19 до 26 (из 36 вопросов статьи 16 «Вопросы местного значения городского округа»).

На наш взгляд, формирование института расходных обязательств является важным элементом совершенствования бюджетного процесса.

Согласно статье 48 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт. Следовательно, на стадии формирования реестра расходных обязательств, предшествующего этапу составления местного бюджета, органам местного самоуправления предоставляется возможность определить приоритетные направления расходов бюджета в предстоящем году и сформировать перечень нормативных правовых актов о расходных обязательствах, действие которых в следующем периоде должно быть приостановлено.

Учет и систематизация расходных обязательств позволят создать основу для глубокого и всестороннего анализа структуры расходов бюджетной сферы, мобилизации бюджетных средств для решения актуальных социальных вопросов, оценки степени покрытия установленных расходных обязательств доходными источниками, потребности в средствах для исполнения публичных обязательств соответствующего уровня власти и управления. Кроме того, актуальной на сегодняшний день, как для субъектов Российской Федерации, так и для муниципальных образований, является задача совершенствования нормативно-правовой базы, приведения ее в соответствие с федеральным законодательством.





Елизавета Валериевна Куратченко, главный специалист бюджетного отдела комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике

В прошлом номере нашего издания была предпринята попытка рассмотрения муниципального образования с точки зрения интеграции власти и бизнеса как сложной производственно-хозяйственной системы.

В предлагаемой статье рассматриваются понятие и признаки категории «муниципальное образование» с иной точки зрения. Подчеркивается, что муниципальное образование выступает в качестве социально-экономической системы, имеющей свой субъект и объект управления.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК СЛОЖНАЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

Понятие «муниципальное образование» относится к числу неоднозначно трактуемых в современной юридической науке и в теории управления. Впервые термин «муниципальное образование» был введен Гражданским кодексом Российской Федерации в 1994 году и раскрыт в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ст. 1 указанного закона муниципальное образование определялось как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления¹. Таким образом, **существенными признаками муниципального образования в анализируемом законе были названы: территория, муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.**

В новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ муниципальное образова-

ние определяется как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения². В указанном определении законодатель ограничился перечислением лишь типов муниципальных образований, умолчав о его признаках.

В науке существуют иные определения муниципального образования. Так, по мнению О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, муниципальное образование – это населенная территория, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения³. Обязательными признаками муниципального образования, исходя из данного определения, являются наличие населения, территории, выборных и иных органов местного самоуправления, собственной компетенции. П.А. Астафичев определяет муниципальное образование как территориальное объединение граждан, созданное в целях осуществления местного самоуправления⁴ и выделяет территорию как один из ключевых его признаков. Н.И. Глазунова соотносит понятия «муниципальное образование» и «местное сообщество», ут-

верждая, что муниципальное образование есть юридическое оформление местного сообщества, представляющего собой общность людей в природной окружающей среде с территориальными границами и достаточно развитым социальным, политическим, хозяйственно деятельностным, духовным общением друг с другом⁵. При этом она выделяет основные характеристики местного сообщества, такие как:

- форма организации населения, осознающего и реализующего общий (публичный) интерес;
- первичная политическая ячейка народа, нации, обладающая способностью самоорганизоваться и непосредственно и (или) через выборные органы решать вопросы местные, но общего, публичного значения;
- среда социализации человека;
- среда проживания, малая Родина;
- сообщество интересов, которое возникает у проживающих в одном районе людей.

По нашему мнению, муниципальное образование представляет собой населенную территорию, в пределах которой осуществляется местное самоуправление (самостоятельное решение социально-экономичес-





ких, политических, культурных и иных задач) непосредственно населением и (или) выборными и иными органами местного самоуправления. При этом, муниципальное образование обладает следующими характеристиками:

- организованным сообществом людей;
- территорией с юридически установленными границами;
- органами местного самоуправления;
- собственной инфраструктурой;
- субъектами хозяйственной деятельности (организации, учреждения);
- отношениями, возникающими в процессе взаимодействия населения, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов и пр.;
- историческими, культурными, религиозными, этническими, политическими и иными традициями.

Муниципальное образование представляет собой сложную социально-экономическую систему, обладающую своим субъектом и объектом управления, взаимосвязями между ними.

В качестве субъекта управления, как известно, может выступать человек, группа лиц, некий орган управления, наделенные полномочиями принимать управленческие решения, оказывать определенное влияние на других. В нашем случае субъектом управления выступает местное сообщество людей, осуществляющее управление непосредственно либо опосредованно, через органы местного самоуправления. Объект управления есть то, на что направлено властное воздействие субъекта, то есть муниципальное образование с его юридически-установленной территорией, инфраструктурой, хозяйствующими субъектами, населением. Предметом же управления выступает регулирование всего комплекса социально-экономических явлений и процессов, происходящих в муниципальном образовании в интересах местного со-

общества и на основе использования местных ресурсов.

Население (местное сообщество) в системе управления муниципальным образованием выступает, таким образом, как субъект и объект управления муниципальным образованием, осуществляя, с одной стороны, управляющее воздействие на систему (муниципальное образование), а, с другой стороны, - являясь источником информации о состоянии объекта управления (качество жизни населения, состояние окружающей среды, инфраструктура и т.п.).

Население осуществляет управление муниципальным образованием непосредственно и (или) опосредованно, то есть через выборные и иные органы местного самоуправления. Непосредственное управление населением может осуществляться путем референдума, выборов, схода граждан и др. процедурами, предусмотренными российским законодательством. Однако указанные процедуры реализуются одновременно. Текущее же управление муниципальным образованием осуществляется органами местного самоуправления: представительным органом (собранием депутатов), главой муниципальной администрации (исполнительно-распорядительным органом) и иными органами и должностными лицами, предусмотренными уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления, будучи максимально приближенными к населению, представляют собой первичный уровень организации публичной власти. В основе организации жизнедеятельности местного сообщества заложен принцип *субсидиарности*, предполагающий дополнение, соучастие в решении общественных дел и устройство общественных отношений по принципу «снизу вверх». Публичные вопросы на уровне местного сообщества принимаются к рассмотрению как самостоятельная компетенция – местным самоуправлением, его органами. Вопросы, которые не отнесены к компетенции органов местного самоуправления и которые

не может взять на себя местное самоуправление, относятся к компетенции вышестоящих органов власти – субъекта Российской Федерации. Вопросы общенационального значения и те, которые не включены в компетенцию региональных органов власти, передаются федеральным органам государственной власти.

Осуществляя процесс управления муниципальным образованием, органы местного самоуправления решают как вопросы местного значения, так и делегированные вышестоящими органами государственные полномочия. При этом органы местного самоуправления организуют и планируют свою деятельность в логике системных приоритетов субъекта Российской Федерации и государства в целом. Не являясь органами государственной власти, тем не менее, органы местного самоуправления осуществляют процесс управления в рамках единой системы управления государством и единого правового пространства и взаимодействуют с другими элементами данной системы. Степень эффективности процесса управления муниципальным образованием, таким образом, зависит от согласованности действий всех элементов системы государственного и муниципального управления.

1 Ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. №35. Ст. 3506. (Документ утратил силу).

2 Ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ [с изм. и доп. от 21 июля 2007 г.] // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

3 Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 301-302.

4 Астафичев П.А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С.38.

5 Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления. М., 2008. С. 352-353.





Алие Мустафаевна Сергиенко, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, доктор социологических наук

В статье представлены результаты социологических опросов сельских жителей Алтайского края, проведенных Центром социально-экономических исследований и региональной политики под руководством автора летом-осенью 2008 г. и в начале десятилетия (2001, 2002 гг.). Проанализированы масштабы и структура социальных проблем на селе. Сделан вывод о значительных масштабах социальных проблем алтайского села, основу которых составляют вызовы социально-экономического характера. Выявлены особенности современного материального положения сельских семей и его позитивная динамика в новом десятилетии, что отразилось на улучшении социально-психологического состояния селян. Определены основные сферы неудовлетворенности сельского населения и высокий потенциал эмиграционных намерений. Получен низкий рейтинг действий государства и органов местного самоуправления в оценках сельских жителей и сделан вывод о резервах роста эффективности политики по социальному развитию села.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ СЕЛЬСКИХ ЖИТЕЛЕЙ АЛТАЙСКОГО КРАЯ: СОВРЕМЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ И ДИНАМИКА (ПО РЕЗУЛЬТАТАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ)

Актуальность исследования социально-экономического положения сельских жителей предопределена концентрацией бедности и безработицы на селе, деградацией социальной инфраструктуры, низкой экономической активностью селян и необходимостью модернизации государственной и муниципальной политики в области социального развития села. Это касается прежде всего проблемных регионов аграрной специализации, отличающихся меньшими возможностями для проявления активности их жителей и влияния региональных и муниципальных органов управления на развитие социальной сферы.

Для изучения современного социально-экономического положения сельского населения, его динамики за годы реформ использованы данные социологических опросов населения и экспертов, а также государственной и муниципальной статистики. В частности, в 2008 г. сотрудниками Центра социально-экономических исследований и региональной политики под руководством автора проведен выборочный опрос 1011 сельских жителей Алтайского края, основной задачей кото-

рого являлось исследование социальных процессов и механизмов развития социальной сферы села в условиях государственных и муниципальных реформ.

Выборочный опрос осуществлен на основе квотной выборки с выделением групп населения, различающихся по полу, возрасту, месту жительства, отраслевой принадлежности занятия. В опросе приняли участие жители 48 сельских (в основном крупных) поселений из 31 сельского муниципального района. Среди опрошенных 55,3% составили женщины (соответственно 44,7% – мужчины), 25% – молодежь в возрасте 18–29 лет, 57,8% – представители среднего и старшего трудоспособного возраста (женщины 40–54 лет и мужчины 40–59) и 17,2% – пенсионеры до 70 лет. Около трети респондентов работала в различных отраслях социальной сферы.

Кроме того, был осуществлен вторичный анализ результатов ранее проведенных нами опросов населения: 1100 сельских жителей 43 районов в трех регионах Сибири (Алтайском крае, Новосибирской области и Республике Алтай) в 2002–

2003 гг.; 400 сельских жителей 16 районов Алтайского края в 2001 г.

В рейтинге проблем социальной сферы, волнующих сегодня сельских жителей, **социально-экономические проблемы занимают, как и в начале десятилетия, ведущие позиции** (рис. 1). Во-первых, для 60% опрошенных это рост цен (на продукты питания, жилье, бензин и т.п.). Во-вторых, безработица, которая осознается 58% селян как проблема особой важности. На третьей позиции – низкая оплата труда и пенсия (46%). Высоко, на четвертое место (41%), поднялась проблема распространения алкоголизма (по результатам опроса в 2002 г. проблема алкоголизма получила лишь десятый рейтинг), обусловленная в значительной степени низкой занятостью селян и их невысокой трудовой мотивацией. Этому способствует и современное состояние сферы культуры села, падение нравственности. Пятерку вызовов социальной сферы замыкают проблемы миграции из сел, что отмечают 38% сельских жителей. Наряду с перечисленными проблемами селяне также выделили неблагоустройство





Рис. 1. Рейтинг проблем социальной сферы, %

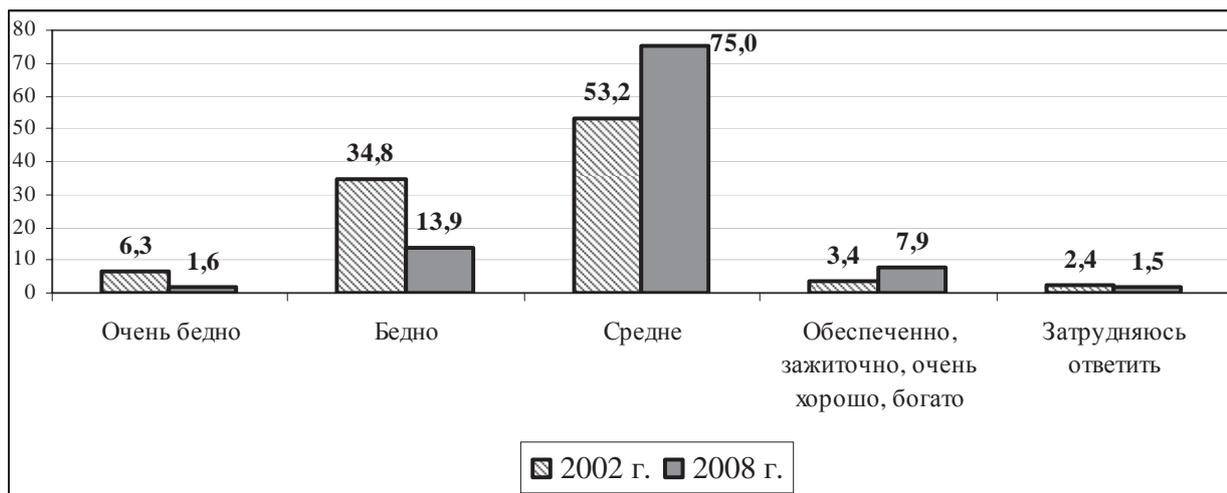


Рис. 2. Оценка сельским населением материального положения своей семьи, % (по данным опроса населения в 2008 и 2002 гг.)

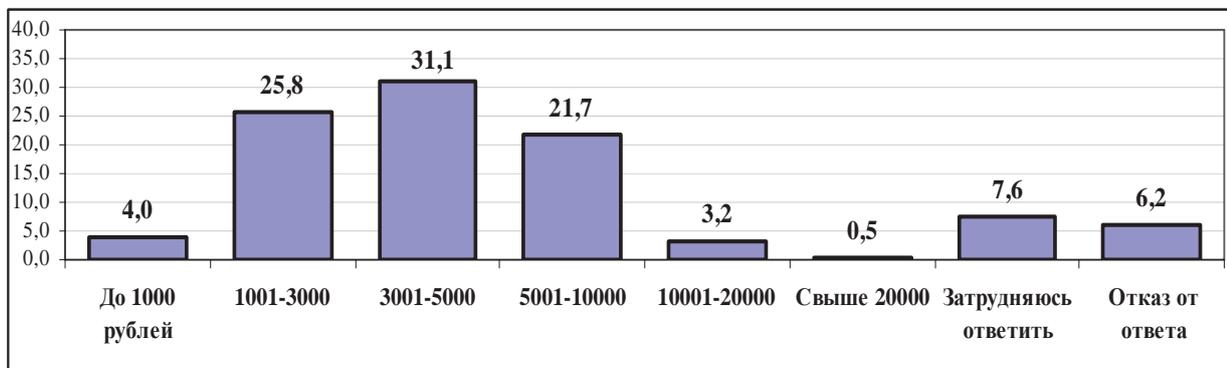


Рис. 3. Распределение ответов респондентов на вопрос «К какой группе по уровню среднемесячных совокупных доходов в расчете на одного человека в настоящее время Вы отнесли бы Вашу семью?», %



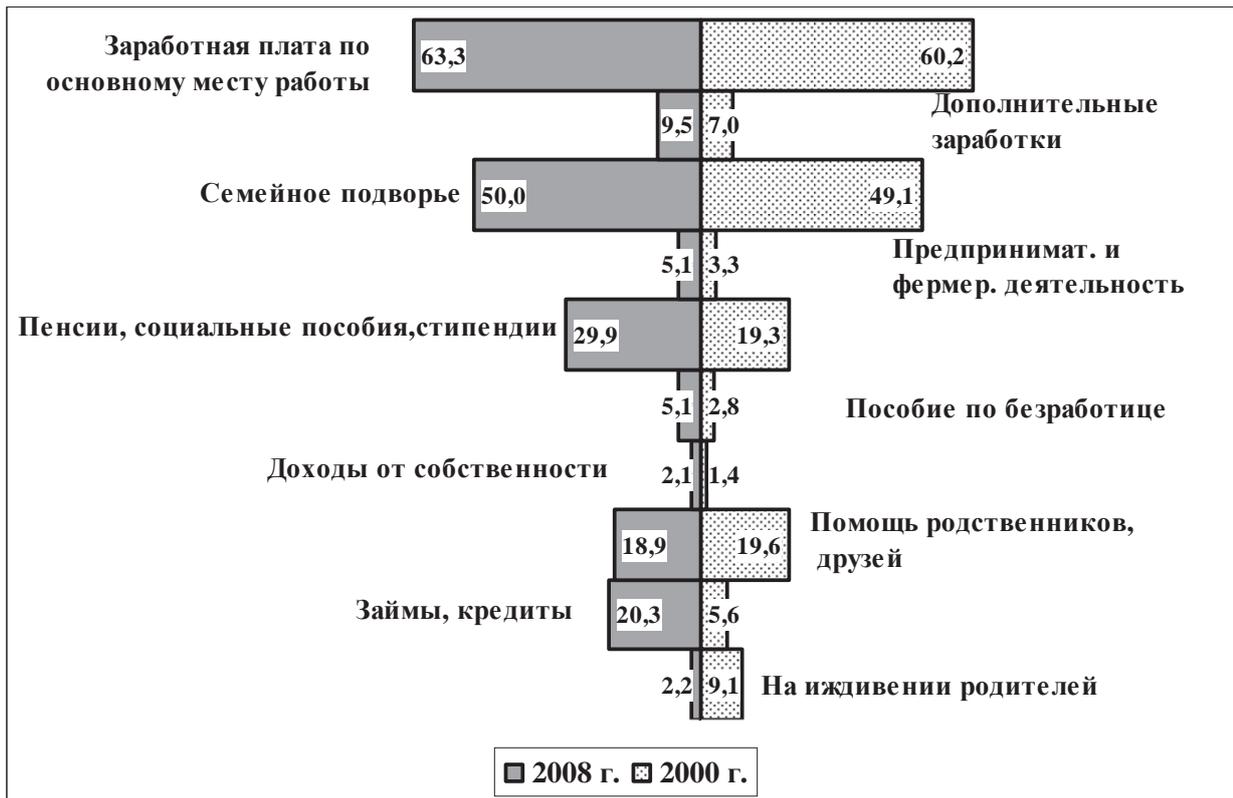


Рис. 4. Структура сельского населения по источникам доходов, % (по данным опроса населения в 2008 г.)

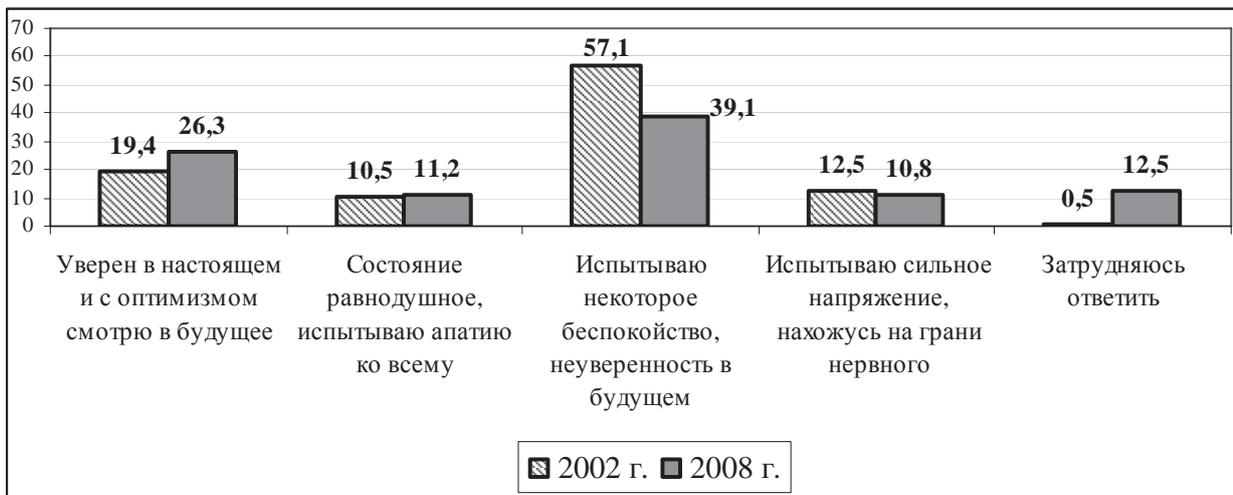


Рис. 5. Оценка сельским населением своего социально-психологического состояния, % (по данным опросов населения в 2002 и 2008 гг.)

сельских поселений, бедность, проблемы ЖКХ, здравоохранения и образования.

Шестой рейтинг получило неблагоустройство сельских поселений (низкий уровень асфальтированности тротуаров и дорог, освещенности улиц и др.) – 36%. В «горячую семерку» вошли проблемы бедности, они по-прежнему волнуют каждого четвертого сельского жителя, с ними связаны проблемы чрезмерного расслоения общества (11,5%). Рейтинг этих проблем заметно упал, в начале десятиле-

тия эти проблемы, согласно результатам наших исследований, входили в тройку «лидеров».

К важным проблемам, занявшим восьмое место, отнесены также коммунальные проблемы, прежде всего проблемы отсутствия горячей воды, газоснабжения и центрального отопления, нестабильности предоставления коммунальных услуг, их дороговизны (выделили 22% опрошенных). С ними связаны проблемы жилья, его нехватки и низкого качества (16,5%).

Далее, каждый пятый селянин (девятый рейтинг) обеспокоен проблемами здравоохранения, прежде всего ухудшением медицинского обслуживания, слабой материальной базой районных больниц, недоступностью отдельных видов медицинских услуг. В первой десятке сельские жители выделили проблемы школьного образования, его слабой материальной базы, а также низкой доступности высшего образования. Кроме того, отмечаются также проблемы демогра-



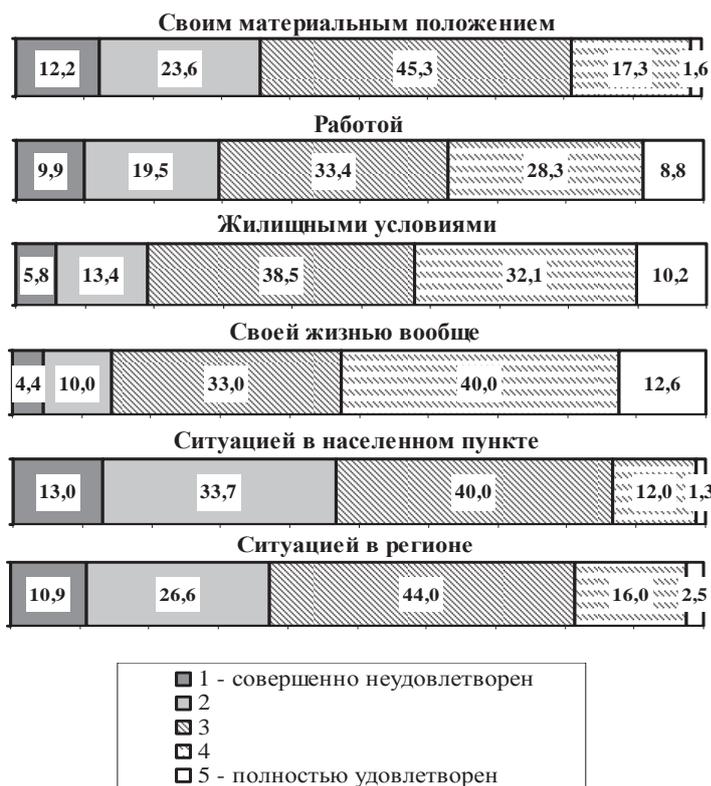


Рис. 6. Оценка сельским населением удовлетворенности своей жизнью и ее отдельными сторонами, %

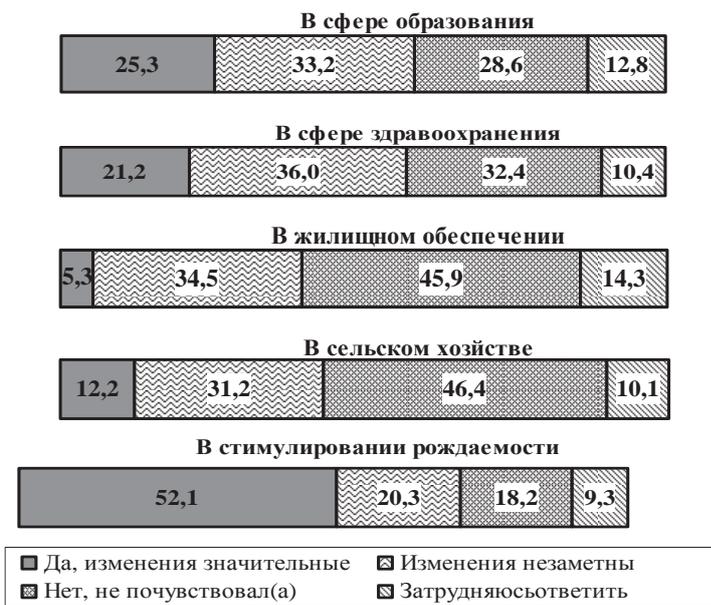


Рис. 7. Оценка сельскими жителями влияния нацпроектов на жизнь в селе, %

фического воспроизводства, сохранения села как уникального сообщества, чему способствует деградация остающейся в селе молодежи, не ориентированной на создание полноценной семьи.

По оценке сельскими жителями материального положения своей семьи в 2008 г. и шесть лет назад (в 2002 г.), **значительно** (в 2,7 раза) **сократилась доля бедных и очень бедных и возросли**

удельные веса средней группы (в 1,4 раза) **и богатых** (в 2,3 раза). В 2008 г. к бедным (*хватает на скромное питание, оплату коммунальных услуг*) и очень бедным (которым *денег иногда не хватает даже на питание*) себя отнесли только 16% – рис. 2. Средне оценили свое материальное положение 75% респондентов (*на питание, недорогую одежду, крайне необходимые вещи денег хватает*) и 8%

отметили, что живут обеспеченно (*есть накопления*) и зажиточно (*ни в чем себе не отказывают*). При сравнительном анализе результатов опросов 2008 и 2002 гг. не учитывались ответы респондентов старше трудоспособного возраста, что связано со спецификой выборки 2002 г.

Однако необходимо отметить, что столь высокая позитивная динамика оценки сельским населением своего материального положения связана в значительной мере с особенностями их субъективного восприятия происходящих позитивных изменений последних лет на селе, нежели реальных объективных сдвигов. Это подтверждают результаты распределения оценок сельских жителей совокупных (натуральных и денежных) среднедушевых доходов их семей, почти 60% респондентов отнесли себя к группе с доходами ниже прожиточного минимума или близкими к нему (рис. 3).

За годы реформ произошли значительные изменения в структуре доходов сельского населения (рис. 4). В 2002 г. 85% респондентов назвали ЛПХ в качестве основного источника доходов. В настоящее время в структуре доходов респондентов лидирующие позиции занимают заработная плата (63%) и доходы от семейного подворья (50%). Роль ЛПХ в производстве сельхозпродукции продолжает расти за счет увеличения товарности семейных хозяйств. Вместе с тем увеличивается доля сельских жителей, отказавшихся от ведения ЛПХ.

Более трети опрошенных получают социальные трансферты (пенсии, стипендии, пособия), в т.ч. 5% - пособие по безработице. Существенно возросла роль такого источника доходов, как займы и кредиты (20%). По-прежнему значимы для селян социальные сети, каждый пятый использует социальный капитал в виде помощи родственникам, друзей. Дополнительные заработки имеет только каждый десятый.

Несмотря на доминирующий характер заработной платы в структуре доходов, **оплата труда в сельском хозяйстве, по данным статистики, – самая низкая в сравнении с другими отраслями экономики**. В 2001 г. среднемесячная заработная плата занятого в сельском хозяйстве в Алтайском крае была заметно ниже прожиточного минимума (на 14%). Позитивные изменения в экономике села последних лет лишь незначительно повлияли на улучшение покупательной способности заработной платы. В 2007 г. среднемесячная зарплата работников в сельском хозяйстве составила 3631 руб., что лишь на 9% превы-



шало величину прожиточного минимума, и была более чем в два раза ниже среднекраевой.

Для наемных работников социальной сферы заработная плата часто является единственным источником дохода. Вместе с тем, только каждый пятый из них оценивает оплату своего труда как справедливую, в соответствии с трудовым вкладом и квалификацией. Самую большую группу (40%) составляют те представители данной категории сельского населения, кто оценил оплату своего труда как низкую, не соответствующую трудовому вкладу и квалификации. И достаточно весомой является доля тех, кто считает, что их труд практически не оплачивается (7,5%). Среди молодежи доля неудовлетворенных оплатой труда в полтора раза выше.

Более полную картину динамики материального положения дают оценки его изменений в прошлом и перспектив.

Треть респондентов отмечают улучшение своего материального положения за последние 3-4 года, около половины считают, что их положение не изменилось, ухудшилось оно лишь по мнению 13%. Эти оценки заметно лучше оценок начала десятилетия: к 2003 г. больше было семей, чье положение, по мнению самих селян, ухудшилось (28%), в сравнении с улучшившимся положением (20,5%). **Оценки перспектив неоднозначны.** В ближайшие год-два (2009-2010 гг.) семьи респондентов будут жить, по их предположению, в основном также (29%) или лучше, чем сегодня (23%). Ухудшения ожидают менее 5%. Остальные, их более 40% (точнее 43%), не представляют, что их ожидает в будущем.

Общую оценку положения селян дают характеристики социального настроения, удовлетворенности своим положением (рис. 5). **Оценка населением своего социально-психологического состояния в целом более оптимистична по сравнению с началом десятилетия.** В 2008 г. на селе уже более четверти «уверенных оптимистов» («уверен в настоящем, с оптимизмом смотрю в будущее»), в 2002 г. их было менее 20%. Значительно меньше стало тех, кто испытывает некоторое беспокойство, неуверенность в своем будущем и будущем своих детей: 39% против 57% в 2002 г. Несущественно изменились доли тех, кто ощущал на момент опроса сильное напряжение (находился «на грани нервного срыва») и равнодушных.

Основными сферами неудовлетворенности, причинами плохого настроения являются: материальное положение (36% низких оценок); работа, в т.ч. пло-



Рис. 8. Оценка сельскими жителями действий государства и органов местного самоуправления по решению социальных проблем, %

хие условия и организация труда (29%); условия быта (20%); жилье, низкая обеспеченность и качество (19%) – рис. 6. В частности, что касается удовлетворенности работой, то 23% самозанятых и 37% наемных работников, занятых в отраслях

социальной сферы, хотели бы в ближайшее время сменить место работы, вид деятельности, но в большинстве случаев их останавливает отсутствие подходящего рабочего места.



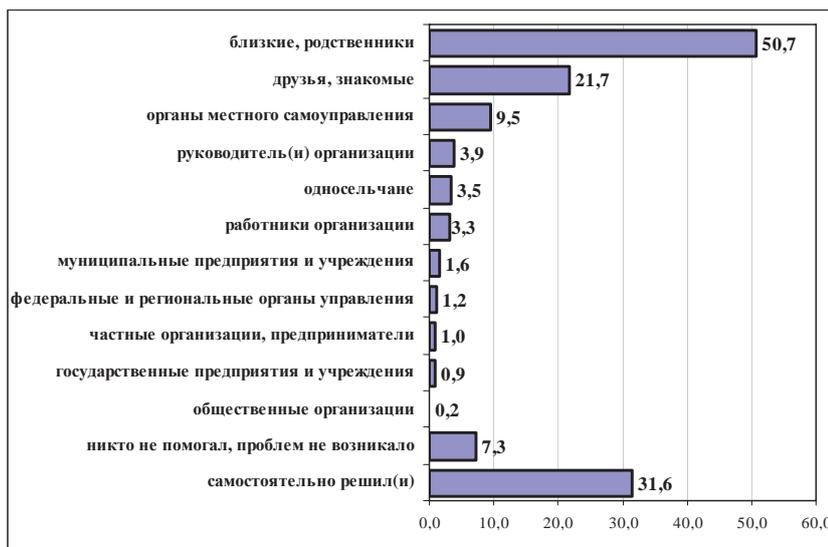


Рис. 9. Распределение ответов респондентов на вопрос «Кто помогал Вам и Вашей семье в решении жизненных проблем в последнее время», % (по данным опроса населения в 2008 г.)

Наряду с этими традиционными сферами, сельяне во многом связывают свою неудовлетворенность с местом жительства: ситуацией в населенном пункте (47% низких оценок) и регионе (37,5%). Это формирует высокий потенциал намерений его изменить: **каждый третий сельский житель намерен изменить место жительства.**

Столь высокий эмиграционный потенциал определяется главным образом социально-экономическими причинами – желанием повысить материальное благосостояние (67%), найти подходящую работу (33%). Другими словами, для сельских жителей характерны экономически мотивированные миграции: сельяне намерены перемещаться в города и другие регионы с более высоким доходом.

Сельское население невысоко оценивает действия государства по решению проблем социального развития села, сравнительно низкий уровень доверия вызывают действия по реализации национальных проектов, особенно в области обеспечения жильем и развития АПК, что отчасти вызвано неинформированностью о проводимых мероприятиях, а также недостаточной эффективностью и масштабностью реализуемых мер. **Наиболее заметны действия государства в области стимулирования рождаемости:** более половины респондентов почувствовали значительные изменения (рис. 7).

Оценка сельскими жителями действий государства по решению социальных и прежде всего их жизненных проблем показала, что на долю «хороших»

и «отличных» оценок приходится не более 10-12%, низкие оценки («плохо» и «очень плохо») колеблются в пределах от 32 до 43% (рис. 8). Причем наиболее высоко оценивают сельяне действия государства в области образовательной политики и здравоохранения, самые низкие оценки получены по решению материальных проблем, проблем жилищно-коммунального хозяйства.

Еще более низко оценены были действия органов местного самоуправления: здесь на долю высоких оценок приходится от 4 до 9%, удельный вес низких оценок по решению отдельных проблем составляет от 39 до 50%. На этом фоне более благоприятная оценка была также дана действиям местной власти по решению проблем образования и здоровья, в области образовательной политики и крайне низко оценена деятельность по улучшению материального положения сельян, решению проблем жилья и коммунального хозяйства. Хотя, как известно, вопросы регулирования доходов населения и обеспечения населения жильем сегодня в основном решаются на федеральном уровне, согласно закону №131-ФЗ органы местного самоуправления крайне ограничены в своих полномочиях и возможностях по решению данных проблем.

Несмотря на бытующее мнение о существующем до сих пор высоком уровне патерналистской зависимости сельских жителей от традиционных институтов власти, **результаты опроса выявили сравнительно низкий рейтинг органов государственной и муниципальной власти в случае наступления**

социальных рисков. Только 14% сельян обратятся за помощью в органы местного самоуправления и всего 3% – в федеральные и региональные службы. В большинстве же случаев будут задействованы социальные сети, в частности 84% респондентов обратятся к родным, близким и друзьям.

Подтверждает полученные результаты и рейтинг субъектов и институтов, оказавших в последние годы помощь в решении проблем, связанных с доходами, занятостью, здоровьем, образованием, жильем и др. (рис. 9). В этом случае рейтинг институтов государственной и муниципальной власти не превышает 2%.

В целом результаты исследования показали, что, с одной стороны, **алтайское село по-прежнему страдает от значительных по масштабам социальных проблем**, основу которых составляют вызовы социально-экономического характера (низкие доходы, безработица и др.). С другой стороны, **налицо позитивные изменения в социально-экономическом положении сельских жителей**, что отразилось на улучшении их социально-психологического состояния. **Позитивные изменения связаны в первую очередь с изменениями в федеральной политике**, реализацией национальных проектов и федеральной программы социального развития села.

Однако **низкий рейтинг государственной и муниципальной политики в оценках сельских жителей свидетельствует, во-первых, о незадействованном потенциале учета их социальных потребностей органами управления**, и, во-вторых, **сравнительно низкой информированности сельян** о сути и ходе реализации политики социального развития села, что может стать резервом роста ее эффективности.

Учитывая особенности современной ситуации, в том числе влияние мирового экономического кризиса, для формирования эффективной политики по социальному развитию села и улучшению положения сельян **потребуется разработка более действенных социально-экономических механизмов – «адапторов».**

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ (гранты №07-03-00321а, №08-03-18008е) и Администрации Алтайского края (госконтракт №30-08К на выполнение НИР для краевых государственных нужд от 25 августа 2008 г.).





Ксения Игоревна Волкова, ведущий специалист отдела методологии межбюджетных отношений комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике

Малый бизнес является одним из наиболее динамично развивающихся секторов современной российской экономики. Создание условий для повышения привлекательности данной сферы вложения человеческого капитала должно включать в себя целый комплекс преобразований, одним из направлений которых является совершенствование законодательства, в том числе в сфере отнесения субъектов предпринимательства к сфере малого бизнеса.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КРИТЕРИЕВ МАЛОГО БИЗНЕСА

Переход к рыночным отношениям в отечественной экономике определяет необходимость организационно-экономических новаций во всех областях хозяйственной деятельности. Одним из важнейших направлений экономических реформ, способствующих развитию конкурентной рыночной среды, наполнению потребительского рынка товарами и услугами, созданию новых рабочих мест и формированию широкого круга собственников, является развитие малых форм производства. Опыт ведущих стран мира безоговорочно доказывает необходимость наличия в любой национальной экономике высокоразвитого и эффективного сектора малого предпринимательства. Поэтому возрождение России невозможно осуществить без активизации и расширения данного сектора экономики, поскольку именно он является тем локомотивом, который «тащит» за собой экономическое и социальное развитие.

Как явствует из определения, предложенного М.Г. Лапустой, малое предпринимательство - это предпринимательская деятельность, осуществляемая субъектами рыночной экономики при определенных, установленных законами, государственными органами или другими представительными организациями критериях (показателях), конституирующих сущность этого понятия¹.

Как правило, в мировом масштабе наиболее общими критериями, на основе которых предприятия относятся к малым, являются: численность персонала; размер уставного капитала; величина активов; объем оборота (прибыли, дохода). По данным Мирового банка, общее число показателей, по которым пред-

приятия относятся к субъектам малого предпринимательства (бизнеса), превышает 50. Однако наиболее часто применяемыми критериями являются те, что приведены выше.

Практически во всех странах существует своя классификация предприятий, которая делит экономическую деятельность на малый, средний и крупный сектор экономики. Но, как правило, малый и средний сектор экономики объединяют в одну группу при разработке законов и программ развития и поддержки.

В России под субъектами малого предпринимательства понимаются, хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели), отнесенные в соответствии с условиями, установленными Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»².

Вопросы правового регулирования малого предпринимательства традиционно находятся в центре внимания, как ученых, так и практиков, поскольку именно оно призвано поддерживать здоровую конкурентную среду и препятствовать монополизации рынка. В экономической литературе существует справедливое мнение, что в секторе малого бизнеса создается и циркулирует основная масса национальных ресурсов, которые служат питательной средой для крупного и среднего бизнеса. Отличительной особенностью малого бизнеса является доступность в качестве сферы деятельности широкого круга людей, которая обусловлена тем, что функционирование малого бизнеса не предполагает крупных финансовых вложений, не

требует больших материальных и трудовых ресурсов. Поэтому именно малый бизнес является необходимым условием формирования так называемого среднего класса - социального фундамента, обеспечивающего стабильное развитие российского общества.

С принятием Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» интерес исследователей к различным аспектам деятельности малого предпринимательства усилился. Закон вносит некоторые изменения в понятие «малое предприятие». Кроме того, впервые вводятся в оборот такие понятия, как «среднее предприятие» и «микropредприятие».

Важной новацией упомянутого закона по сравнению с Федеральным законом от 14.07.95 № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»³ является то, что он устанавливает практически универсальные требования, как к предприятиям, так и к индивидуальным предпринимателям, соблюдение которых позволит отнести их к субъектам малого или среднего предпринимательства. Следует напомнить, что критерии, закрепленные ст. 3 Федерального закона от 14.06.95 № 88-ФЗ, применялись только к коммерческим организациям, а индивидуальные предприниматели относились к субъектам малого предпринимательства автоматически, вне зависимости от соответствия их указанным параметрам.

Таким образом, в настоящее время, согласно ст. 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ, для отнесения индивидуальных предпринимателей и





организаций к числу субъектов малого и среднего предпринимательства имеют значение следующие критерии:

- приобретение лицом статуса индивидуального предпринимателя, коммерческой организации (за исключением государственных и муниципальных предприятий) или потребительского кооператива. Необходимо отметить, что данный закон, в отличие от Федерального закона от 14.06.95 № 88-ФЗ, более четко определяет организационно-правовые формы субъектов малого и среднего предпринимательства. Так, он исключает из их числа государственные и муниципальные унитарные предприятия, которые и ранее не могли быть малыми предприятиями, поскольку все их имущество находится в государственной или муниципальной собственности соответственно. Кроме того, Закон закрепляет возможность получить статус субъекта малого и среднего предпринимательства для одной из форм некоммерческих организаций - потребительского кооператива, что в Федеральном законе от 14.06.95 № 88-ФЗ не было предусмотрено. Таким образом, можно констатировать, что Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ расширяет перечень организационно-правовых форм субъектов малого и среднего предпринимательства:

- для юридических лиц - суммарная доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных юридических лиц, иностранных граждан, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) указанных юридических лиц не должна превышать 25% (за исключением активов акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов), доля участия, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, не должна превышать 25%. Критерий «доли участия» в первую очередь направлен против признания малыми предприятиями независимых или дочерних обществ. Невозможно создать действительно конкурентную среду, стимулируя и поддерживая предприятия, которые формально обладают признаками малого предпринимательства, но подконтрольны предприятиям-монополистам. В целом данный критерий практически полностью повторяет аналогичное по-

ложение ст. 3 Федерального закона от 14.06.95 № 88-ФЗ. Однако Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ впервые вводит в круг лиц, чья доля участия в капитале ограничивается, иностранных юридических лиц и иностранных граждан, что, очевидно, является отражением протекционистской политики российского государства;

- средняя численность работников за предшествующий календарный год, которая определяется с учетом всех его работников, в том числе работников, работающих по гражданско-правовым договорам или по совместительству с учетом реально отработанного времени, работников представительств, филиалов и других обособленных подразделений⁴.

Аналогичный критерий был закреплен и в Федеральном законе от 14.06.95 № 88-ФЗ. Однако согласно ст. 4 нового Закона численность работников учитывается вне зависимости от сферы предпринимательской деятельности хозяйствующих субъектов. Кроме того, значение данного показателя является одним из критериев для разграничения субъектов малого и среднего предпринимательства на следующие категории:

- средние предприятия - от 101 до 250 человек включительно;
 - малые предприятия - до 100 человек включительно, в том числе микропредприятия - до 15 человек;
- выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога на добавленную стоимость или балансовая стоимость активов (остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов) за предшествующий календарный год не должна превышать предельные значения, установленные Правительством Российской Федерации для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства.

Предельные значения выручки от реализации товаров (работ, услуг) и балансовой стоимости активов устанавливаются Правительством Российской Федерации один раз в пять лет с учетом данных сплошных статистических наблюдений за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства.

Правительством РФ 22.07.2008 было принято постановление № 556 «О предельных значениях выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства» (далее - Постановление), положения которого

распространяются на правоотношения, возникшие с 1 января 2008 года (п. 2).

Напомним, что изданные Правительством РФ нормативные правовые акты не должны противоречить федеральному законодательству. Это следует как из части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации, согласно которой Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации, так и из абзаца первого статьи 23 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», в котором воспроизведена эта же норма.

Но дело в том, что, в отличие от основной части Закона № 209-ФЗ, часть 2 статьи 4 вступает в силу не с 1 января 2008 года, а значительно позднее - с 1 января 2010 года (ч. 1, ч. 2 ст. 27). Следовательно, норма Закона № 209-ФЗ, определяющая порядок установления Правительством РФ предельных значений выручки, вступает в силу только с 1 января 2010 года, что указывает на отсутствие правовых оснований для введения в действие Правительством РФ Постановления до указанной даты.

Установление критериев выручки в целях отнесения организаций и индивидуальных предпринимателей к субъектам малого и среднего предпринимательства с нарушением требований федерального законодательства приводит к тому, что некоторые из субъектов предпринимательской деятельности могут быть лишены статуса субъекта малого и среднего предпринимательства в середине отчетного года.

В свою очередь, лишение организации (индивидуального предпринимателя) статуса субъекта малого и среднего предпринимательства приводит к необоснованному возложению на участников соответствующих правоотношений обязанностей, от которых ранее они освобождались в силу соответствующего статуса.

В частности, субъектам малого предпринимательства предоставлено право не применять ПБУ 18/02 (п. 2 Положения по бухгалтерскому учету «Учет расчетов по налогу на прибыль организаций» ПБУ 18/02, утвержденного приказом Минфина России от 19.11.2002 № 114н). Обладание этим правом существенно упрощает учетные процедуры вследствие



отсутствия обязанности по отслеживанию расхождений между данными бухгалтерского и налогового учета.

Кроме того, юридическим лицам - субъектам малого предпринимательства предоставлено исключительное право вести бухгалтерский учет хозяйственных операций в упрощенном порядке (приказ Минфина России от 21.12.98 № 64н «О Типовых рекомендациях по организации бухгалтерского учета для субъектов малого предпринимательства»).

Таким образом, Правительством РФ с нарушением требований федерального законодательства принят нормативный правовой акт, которым нарушаются права и свободы организаций и индивидуальных предпринимателей, удовлетворяющих критериям субъектов малого и среднего предпринимательства, предусмотренным пунктами 1 и 2 (без учета пункта 3) части 1 статьи 4 Закона № 209-ФЗ.

Аргумент о том, что пункты 1 и 2 части 1 статьи 4 Закона № 209-ФЗ подлежат применению без учета системного толкования во взаимосвязи с пунктом 3 части 1 статьи 4 Закона, представляется необоснованным. В таком случае возникает вывод, что воля законодателя была направлена на то, чтобы пунктами 1 и 2 части 1 статьи 4 Закона № 209-ФЗ предоставить Правительству РФ ничем не ограниченное право по установлению критериев выручки в принципе (не указывая при этом ни порядка, ни оснований для их количественного определения).

Пункт же 3 части 1 статьи 4 Закона № 209-ФЗ лишь с 2010 года вносит ясность в данный процесс, ограничивая Правительство РФ в своих действиях. Вследствие этого вплоть до 2010 года создается ситуация, при которой Правительство РФ по своему усмотрению (хоть ежедневно) сможет устанавливать экономические показатели, серьезнейшим образом влияющие на права и законные интересы субъектов малого и среднего предпринимательства.

Следовательно, несистемное применение рассматриваемых норм статьи 4 Закона № 209-ФЗ приводит к правовой неопределенности, ограничивающей права субъектов малого и среднего предпринимательства.

Но даже в случае признания дискретной правовой неопределенности в отношении прав и законных интересов субъектов малого и среднего предпринимательства допустимой, все равно нельзя говорить о правомерности рас-

пространения действия анализируемого Постановления на правоотношения, возникшие с 1 января 2008 года.

Как указывалось выше, обладание хозяйствующим субъектом статусом субъекта малого предпринимательства предоставляет ему определенные дополнительные гарантии и свободы по сравнению с иными участниками гражданского оборота.

Следовательно, распространение действия Постановления на отношения, возникшие с 1 января 2008 года, приводит к приданию данному Постановлению обратной силы, а, значит, к необоснованному ограничению прав субъектов малого предпринимательства и возложению на них обязанностей, которые ранее в отношении них не применялись.

Следует отметить, что данный критерий отнесения хозяйствующих субъектов к субъектам малого и среднего предпринимательства отсутствовал в Федеральном законе от 14.06.95 № 88-ФЗ.

Таким образом, как и указывается в части 3 ст. 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ, категория субъекта малого или среднего предпринимательства определяется в соответствии с наибольшим значением двух последних из перечисленных показателей.

Категория субъекта малого или среднего предпринимательства изменяется только в случае, если предельные значения выше или ниже предельных значений, установленных для соответствующих категорий, в течение двух календарных лет, следующих один за другим.

Согласно ч. 5 ст. 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ вновь созданные организации или вновь зарегистрированные индивидуальные предприниматели и крестьянские (фермерские) хозяйства в течение того года, в котором они зарегистрированы, могут быть отнесены к субъектам малого и среднего предпринимательства, если их показатели средней численности работников, выручки от реализации товаров (работ, услуг) или балансовой стоимости активов (остаточной стоимости основных средств и нематериальных активов) за период, прошедший со дня их государственной регистрации, не превышают предельных значений, установленных законодательством.

Необходимо отметить, что помимо специального законодательства **критерии отнесения хозяйствующих субъектов к числу субъектов малого предпринимательства устанавлива-**

ют и иные нормативно-правовые акты. Так, в соответствии со ст. 59 Трудового кодекса РФ от 30.12.2001 предприятие считается малым, если численность его работников не превышает 35 человек, а в организациях розничной торговли и бытового обслуживания - 20 человек.

Налоговый кодекс РФ, закрепляя в гл. 26.2 упрощенную систему налогообложения (УСН), предусмотренную для малых форм предпринимательской деятельности, также устанавливает собственные критерии определения малого предпринимательства. Так, согласно п. 2 ст. 346.12 НК РФ организация имеет право перейти на УСН, если по итогам девяти месяцев того года, в котором организация подает заявление о переходе на УСН, доходы, определяемые в соответствии со статьей 248 НК РФ, не превысили 20 млн. руб. Не вправе применять УСН индивидуальные предприниматели и организации, средняя численность работников которых за налоговый (отчетный) период превышает 100 человек, организации, у которых остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов превышает 100 млн. руб., а также иные организации и индивидуальные предприниматели, указанные в п. 3 ст. 346.12 НК РФ.

Различные трактовки понятия «субъект малого предпринимательства» порождают многочисленные проблемы в практической деятельности предпринимателей. Для оптимизации правоприменения, обеспечения эффективной поддержки малых предприятий необходимо унифицировать критерии отнесения субъектов предпринимательства к малым предприятиям, приведя в соответствие гражданское и налоговое законодательство.

1 Лапуста М.Г., Старостин Ю.А. Малое предпринимательство. М., 2005. 442 с.

2 О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ // Российская газета. 2007. 31 июля.

3 О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 14.06.95 № 88-ФЗ // Российская газета. 1995. 20 июня.

4 Смагина И.А., Подгорная Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант-плюс».





Мария Михайловна Анисимова, специалист территориального Управления Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами по Алтайскому краю, аспирантка ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы»

В статье дается понятие бедности населения, анализируются ее причины и тенденции, описываются статистические данные по состоянию бедности в Российской Федерации.

СТАТИСТИКА БЕДНОСТИ: КОМУ СЕГОДНЯ ЖИВЕТСЯ НЕПРОСТО

Бедность представляет собой постоянно существующее социально-экономическое явление, которое проявляется в различных исторических и географических формах. **Бедность - это определенное экономическое состояние части общества, при котором отсутствуют минимальные по принятым в данном обществе нормам средства существования.** В нашей стране бедность измеряется на основе абсолютной концепции. Бедными считают людей, имеющих доходы ниже прожиточного минимума. Прожиточный минимум рассчитывается в стоимостном выражении и включает в себя минимально необходимый набор товаров и услуг, закрепленный соответствующим законодательством. Т.И. Заславская определяет величину прожиточного минимума как нормативный рассчитываемый экспертным путем показатель - сумму денег, гарантирующую приобретение минимально приемлемого потребительского набора материальных благ и услуг для одного человека или семьи (в перерасчете на одного ее члена) при данном конкретном достигнутом уровне благосостояния в обществе¹. В качестве показателя бедности используют показатель уровня дохода. Человек, имеющий доход ниже прожиточного минимума, не сможет обеспечить себе достойную жизнь. Прожиточный минимум - это своего рода грань обеспечения нормальных условий существования. Прожиточный минимум - один из показателей оценки уровня жизни граждан государства. Он используется при разработке и реализации социальной политики, федеральных социальных программ, его учитывают при определении размеров социальных выплат, также этот показатель применяют для обоснования устанавливаемого на федеральном уровне минимального размера оплаты труда.

Согласно Федеральному закону «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации и в субъектах определяется ежеквартально на основании потребительской корзины и данных федерального органа исполнительной власти по статистике об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги и расходов по обязательным платежам и сборам². Величина прожиточного минимума определяется ежеквартально на основе данных Федеральной службы государственной статистики об уровне потребительских цен на товары и услуги, которые определяют потребительскую корзину, и устанавливается Правительством Российской Федерации - в целом по стране, а в субъектах Российской Федерации в порядке, установленном их соответствующими законами.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за 3 квартал 2008 г.» установлена величина прожиточного минимума на душу населения 4630 руб., для трудоспособного населения - 5017 руб., для пенсионеров - 3660 руб., для детей - 4418 руб.

Граждане (домохозяйства), имеющие среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, являются бедными. К крайне бедным относят тех граждан (домохозяйства), чьи среднедушевые доходы в два и более раз ниже величины прожиточного минимума. Численность бедных (населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума) определяют на основе данных о распределении населения по величине среднедушевых денежных доходов и соизмерения их с величиной прожиточного минимума. В 2007 г. численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума составила 13,4% (по отношению к предыдущему году это 87,9%)³. Если проанализировать данные официальной статистики,

можно сделать вывод, что бедность за последние 7 лет уменьшилась. Доля бедного населения в общей численности населения снизилась с 29% в 2000 г. до 13,4% в 2007 г. Эти цифры означают, что за период с 2000 г. по 2007 г. около 30 млн. человек преодолели бедность. По прогнозам Всемирного Банка, нынешний финансовый кризис может вернуть многих в прежнее состояние. Ожидается, что кризис может привести к росту бедности и увеличению ее масштабов и глубины.

Как пишет И. Зиненко, прогноз будущих изменений в численности бедного населения строится на двух сценариях: «докризисном», который предполагает, что реальный ВВП на душу населения растет на 6,8% в 2008 г. и на 6,5% в 2009 г., и «послекризисный», при котором прогнозируется замедление темпов роста в результате финансового кризиса до 6,5% в 2008 г. и 3,5% в 2009 г.⁴.

До 90-х гг. к бедным в нашей стране относили довольно узкий круг лиц, имеющих определенные демографические характеристики, такие, как преклонный возраст, слабое здоровье и т.п. Учитывали также роль низкой квалификации, территориальных различий. Но в целом социально-экономические факторы уступали место семейно-демографическим. Современная ситуация в России, касающаяся бедности населения, имеет определенную специфику. Помимо традиционно уязвимых групп (пенсионеров старших возрастов, инвалидов, матерей-одиночек) в категорию бедных попадают новые большие группы - безработные, работающие с детьми, военнослужащие, то есть категории экономически активного населения. Бедными стали люди, которые способны и должны своим трудом самостоятельно обеспечить необходимый уровень благосостояния.

Говорить о бедности населения вообще не принято, обычно бедность рассматривается применительно к отдельным категориям населения. Согласно мировым стандартам Россия - не самая бедная страна. На сегодняшний день среднедушевые доходы в нашей стране составляют 6 долларов на душу населения, что в два-три раза выше уровней, которые в мировой практике принято считать уровнем бедности. При этом



пятая часть населения страны находится за чертой бедности.

Анализ риска бедности в разрезе половозрастных групп населения свидетельствует о том, что наибольшей вероятностью попадания в число бедных отличаются дети. Высокая иждивенческая нагрузка детьми могла бы быть частично компенсирована государственными пособиями, которые до 1998 г. выплачивались всем семьям с детьми, а сегодня только тем, чьи доходы не превышают величину прожиточного минимума в том субъекте Российской Федерации, где проживает реципиент.

По состоянию на 2007 г. по данным официальной статистики 17,4% российских детей являются бедными. 62,1% крайне бедных семей имеют детей, 9,7% из них имеют троих и более детей, 20,8% - двоих, 31,8% одного ребенка. Если рассматривать данный показатель в динамике, то можно сделать вывод, что **за последние несколько лет численность крайне бедных семей с детьми существенно не изменилась.**

В наиболее сложном материальном положении оказались неполные и многодетные семьи. В данном случае бедности способствуют одновременно как высокая иждивенческая нагрузка, так и низкие доходы трудоспособных членов семьи. Категории бедных, включающие неполные и многодетные семьи, не являются преобладающими: по данным микропереписи 1994 г. неполные семьи составляли 17%, а многодетные 9% всех семей с детьми в возрасте до 18 лет. Проблема бедности неполных и многодетных семей не должна остаться без внимания. В последнее десятилетие проявилась тенденция к повышению доли неполных семей, что усугубляет проблему. Повышенный риск бедности многодетных семей наряду с иждивенческой нагрузкой может быть вызван низким уровнем заработной платы трудоспособных членов семьи. Большое число детей в семье зачастую ограничивает возможности занятости женщин-матерей. Многие из них либо совсем не имеют работы, либо заняты на рабочих местах, не требующих квалификации и, следовательно, мало оплачиваемых.

Следует отметить, что среди полных семей большим риском бедности отличаются молодые семьи после появления первого ребенка (доля бедных семей возрастает с 26,1% до 42,1%). Причиной этого является появление в семье иждивенца и уход матери от активной профессиональной деятельности. А размер выплат по уходу за ребенком не компенсирует отсутствие заработка женщины в бюджете семьи.

В 2007 г. к крайне бедным по данным официальной статистики было отнесено 9,1% населения старше трудоспособного возраста (в 2004 г. этот показатель составил 7,7%). Нельзя не учитывать тот факт, что

не все пенсионеры после наступления пенсионного возраста прекращают работать. За счет работающих пенсионеров средние данные по доходам лиц старше трудоспособного возраста могут быть улучшены. По состоянию на 2007 г. 11,7% неработающих пенсионеров отнесено к крайне бедным. В 2004 г. этот показатель был немного выше - 12,6%. В статистике также не разделены пенсионеры, которые живут в семьях и отдельно. Неработающие пенсионеры, проживающие отдельно и находящиеся на полном самообеспечении, в высокой степени подвержены риску бедности.

Способствует увеличению риска бедности также наличие в семье инвалидов. Сеть услуг для инвалидов в нашей стране развита еще недостаточно, и поэтому для ухода за инвалидом один из взрослых членов семьи вынужден покинуть профессиональную сферу. Размер пенсий по инвалидности не высок, пенсия не компенсирует отсутствие второго заработка в семье, а медицинское обслуживание, медикаменты достаются недешево.

Следующий социальный фактор - наличие в семье безработных. Размер пособия по безработице очень мал. А когда безработным становится мужчина или первый работник, риск бедности семьи возрастает.

Еще одной группой с повышенным риском бедности в России 1990-х годов стали семьи беженцев и вынужденных переселенцев (подробная государственная статистика о них отсутствует). Раньше, в середине 1990-х годов, самой серьезной проблемой вынужденных переселенцев и беженцев была проблема жилья. Теперь к ней добавилась проблема трудоустройства. Многие переселенцы работают не по специальности, а оплата их труда значительно ниже, чем у местного населения. С точки зрения риска бедности беженцы и вынужденные переселенцы - очень уязвимая категория.

Семьи «новых бедных» представляют наиболее массовую группу бедняков. «Новые бедные» составляют около 50% всего бедного населения. В эту категорию входят одиноко проживающие граждане трудоспособного возраста, семьи без детей и семьи с 1-2 детьми. По уровню бедности и по глубине бедности «новые бедные» находятся в лучшем положении, чем неполные и многодетные семьи. А основными причинами бедности «новых бедных» являются низкий уровень оплаты труда и слабая поддержка со стороны государства детей и безработных. Работавшие семьи с детьми - это самая большая категория бедных в Российской Федерации.

Что касается территориального подхода, самыми бедными являются сельские жители. Доля сельских семей с располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума в общем числе домохозяйств такого

типа в 2007 г. составила 53,2%. Высокий риск бедности для сельских жителей прежде всего обусловлен более высоким уровнем общей безработицы и низким уровнем оплаты труда (средняя зарплата в 2000 г. составила 40% от уровня средней заработной платы по экономике). Селяне имеют доступ к земле, что снижает риск бедности на 10 процентных пунктов. Но в последнее время наличие личного подсобного хозяйства имеет все меньшее влияние на уровень жизни в сельской местности. Валовой доход сельчан в натуральной форме составил в 2007 г. 18,8% (денежный доход - 80,0%).

Таким образом, на основе анализа статистической информации можно сделать вывод, что **самыми бедными в России являются сельские жители, семьи с детьми, в особенности многодетные и неполные, одинокие пенсионеры старших возрастов.**

У каждой категории бедных свои причины бедности. Соответственно и меры, предпринимаемые для снижения уровня бедности, должны быть дифференцированными. То, что подходит для одной группы бедных, может оказаться бесполезным для другой. Бедность работающих граждан часто является результатом низкой заработной платы. Повышение заработной платы поможет этой группе граждан, но будет бесполезно для безработных бедных. Возможна ситуация, когда семья становится бедной после появления ребенка (такие семьи относятся к категории «новых бедных»). В этом случае нужны уже другие специфические меры для решения проблемы бедности. Решить проблему бедности достаточно трудно. Важно понимать, что бедность многолика, и ее преодоление требует комплексного подхода. **Развитие таких механизмов, как социальное партнерство, социальный контроль, цивилизованные формы лоббирования интересов различных социальных групп институтами гражданского общества, позволило бы существенно снизить уровень бедности в нашей стране.**

1 Заславская Т.И. Российское общество на социальном изломе: взгляд изнутри. М., 1997. -299 с.

2 Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (с изменениями от 27 мая 2000 г., 22 августа 2004 г.)

3 Статистический сборник «Социальное положение и уровень жизни населения России», Росстат, 2008.

4 Зиненко И. В России станет больше бедных, прогнозирует Всемирный Банк. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rb.ru/topstory/economics/2008/11/18/172027.html>





Валентина Григорьевна Лякишева, старший преподаватель кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле

Статья посвящена проблемам в деятельности представительного органа муниципального образования города Барнаула. Автор анализирует законодательство, характеризует взаимоотношение представительного и исполнительного органов местного самоуправления, предлагает конкретные меры по решению ряда организационных вопросов деятельности депутатского корпуса.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В Российской Федерации в структуре местного самоуправления функционирует около 25 тыс. муниципальных образований. В настоящее время в Алтайском крае насчитывается **795 муниципальных образований**, среди них – 12 городских округов, 5 городских поселений, 718 сельских поселений, 60 муниципальных районов¹. В каждом из них есть органы местного самоуправления, и, в первую очередь, представительные, и в каждом они функционируют с учетом исторических и иных местных традиций, а также с использованием организационных, кадровых, материально-технических, правовых, интеллектуальных и иных ресурсов, со своим опытом, как положительным, так и не совсем удачным. И независимо от того, решаются ли вопросы местного значения сходом граждан в маленьких поселениях, или их обсуждает значительный по количеству депутатов представительный орган крупного муниципального образования, в этом процессе возникает множество вопросов и проблем.

Наряду с проблемами, характерными для всей системы местного самоуправления, есть ряд проблем, которые присущи только представительным органам муниципальных образований.

Традиционно сложным является вопрос соотношения представительной и исполнительной ветвей власти на местном уровне. Взаимодействие

представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления должно осуществляться в рамках правового поля, базироваться на системе «сдержек и противовесов», предполагая постоянное информирование органами самоуправления друг друга, совместный поиск приемлемых вариантов по решению вопросов принципиальной важности. Там, где данная система обладает четкой и продуманной структурой, где имеют место рациональное разделение функций между депутатским корпусом и местной администрацией, определенный круг прав и обязанностей каждого из них, профессионализм муниципальных служащих, где обеспечена ответственность руководителей, исполнителей и депутатов, а их деятельность находится под постоянным контролем избирателей, где активно работают органы территориального общественного самоуправления и население чувствует себя причастным к решению вопросов местного значения, там процессы организации и управления муниципальным образованием достигают высокой эффективности.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ не до конца разрешил проблемы в сфере местного самоуправления.

В большинстве муниципальных образований, как правило, недостаточно финансовых средств на исполнение полномочий по решению всех вопросов местного значения, а также госполномочий. Администрация берет на себя реализацию всех полномочий на основании решений, принимаемых депутатским корпусом, а в самом представительном органе, как например, в Барнаульской городской Думе, на освобожденной основе работает только 3 депутата, и недостаточно собственных финансовых средств. Это не позволяет депутатам должным образом реализовывать исключительные полномочия, правотворческие и контрольные функции, контактировать с иными органами власти и населением. Поэтому, ряд экспертов и практиков предлагают внести изменения в статью 40 ФЗ №131, сняв ограничения на количество депутатов, работающих на постоянной основе (сейчас оно равно 10%), и предоставить право муниципальным образованиям самостоятельно решать этот вопрос с учетом своих финансовых возможностей, как это было ранее.

Перечень законов Алтайского края о передаче государственных полномочий на муниципальный уровень городского округа г. Барнаула дается в приложении к решению Барнаульской городской Думы от 29.09.2008 № 831 «О бюджете города на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»².



Из него видно, что область вышеуказанных полномочий довольно разнообразна. На сегодняшний день не до конца взаимоувязаны федеральные законы, Налоговый, Бюджетный кодексы, региональное законодательство.

Основными местными налогами являются налоги на землю и имущество физических лиц. О том, насколько они способны удовлетворить потребности муниципальных образований, свидетельствует статистика. Так, в Сибирском Федеральном округе удельный вес земельного налога в налоговых доходах местных бюджетов в 2007 г. составлял в среднем 6,7%, а в ряде субъектов РФ доля местных налогов и сборов колеблется от 0,04 до 2%³. Социально-экономическое развитие муниципальных образований сдерживается неэффективностью правового регулирования вопросов формирования и разграничения муниципального имущества и прав собственности на землю.

Вместе с тем, в г. Барнауле есть положительный опыт решения вопросов привлечения дополнительных финансовых средств организационными методами. На основании решения от 27.10.2005 «Об утверждении Комплексной программы «Реформирование муниципальных финансов г. Барнаула в 2005-2007 г.г.» велась работа по отбору Минфина среди крупных муниципальных образований на получение субсидий из федерального бюджета. Это позволило «заработать» 35 млн. руб. и вложить эти средства в разработку научно-исследовательского проекта «Совершенствование позитивного имиджа города Барнаула»; проведение управленческого аудита; обучение муниципальных служащих; обеспечение компьютерной техникой и программным продуктом для обмена электронной информацией органов местного самоуправления⁴.

Вступление в силу с 1 января 2006 г. нового закона о местном самоуправлении на большинстве территорий, а в ряде субъектов и ранее (Новосибирская область – 2005г.), повлекло большой ряд изменений в правовой базе местного самоуправления. Этот процесс затруднен еще и тем, что в данный

федеральный закон постоянно вносятся изменения (2004-2007 г.г. поправки вносились 35 раз, в 2008 – 6).

Вместе с тем, недостаточный уровень профессиональной подготовки специалистов в ряде муниципальных образований (особенно небольших) не позволяет органам местного самоуправления обеспечивать своевременную разработку соответствующей нормативной правовой базы.

К наиболее общим проблемам деятельности представительных органов муниципальных образований, в том числе и Барнаульской городской Думы (БГД), можно отнести следующие внутренние проблемы:

- правовое регулирование организации и деятельности представительного органа еще не достаточно. Так, несмотря на то, что Регламент, Положение о постоянных комитетах Барнаульской городской Думы пересматривались неоднократно, они требуют дальнейших корректировок;

- имеющаяся нормативная база не дает ответа на возникающие вопросы, в частности, об общественных приемных депутатов;

- отсутствуют собственные финансы, необходимые для организации работы; нет помещений, достаточных для размещения имеющихся служб и текущей работы;

- ряд представительных органов, в том числе и БГД, не оформили предоставленное законодательством право юридического лица;

- не всегда достаточен уровень подготовки депутатского корпуса для решения сложных проблем избирателей;

- не все представительные органы имеют собственные аппараты, квалифицированных юристов (в БГД собственный аппарат функционирует с 1994 г., а юрист в его состав введен в декабре 2008 года).

Представляется целесообразным урегулировать институт наказов избирателей. Так, депутатами городской Думы IV созыва по инициативе ее председателя С.В. Краснова было принято решение о необходимости восстановления этой формы работы с населением. Даже при отсутствии вышестоящей законодательной базы, все

обращения (наказы) были обобщены и включены в план мероприятий по их выполнению, утвержденный распоряжением председателя городской Думы. Депутаты городской Думы V созыва продолжили деятельность в данном направлении, для исполнения было отобрано более 200 обращений, направленных в администрации районов города для включения в планы социально – экономического развития.

В современный период в Российской Федерации не достаточно полно сформирована правовая база по определению статуса выборных лиц местного самоуправления, в том числе статуса депутата представительного органа.

В соответствии с федеральным законом о местном самоуправлении 1995 года № 154-ФЗ в субъектах Федерации были приняты и действовали законы о статусе выборных лиц местного самоуправления. Был принят такой закон и в Алтайском крае – «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления» от 7 июня 1995 года. Он определял права, обязанности и ответственность депутата представительного органа, предусматривал основные правовые и социальные гарантии при осуществлении им депутатской деятельности.

На взгляд экспертов, учитывая их практику депутатской деятельности, можно отметить, что названный закон достаточно полно устанавливал основные пути решения проблемы статуса депутата. По мнению председателя комитета БГД по законности и местному самоуправлению А.В. Морозова, был определен срок полномочий депутата и условия их досрочного прекращения, установлены условия осуществления депутатской деятельности. Законом четко указывалось, что депутаты, работающие на неосвобожденной основе, могут по письменному уведомлению работодателя получить до трех дней, оплачиваемых работодателем или из бюджета. К сожалению, после вступления в действие закона 2003 года № 131-ФЗ и утраты силы законов субъектов Федерации многие вопросы регулирования деятельности депу-





татов остаются неурегулированными, в том числе и вышеописанные.

В 2006-2007 г.г. депутатами Государственной Думы был подготовлен проект федерального закона о статусе депутата представительного органа и выборного должностного лица муниципального образования, но он так и не был принят.

На данный момент выход найден в изменении ст.40 федерального закона № 131-ФЗ, в которую законом от 04.11.2007 № 253-ФЗ внесены поправки, на основании которых гарантии осуществления полномочий выборных лиц местного самоуправления могут устанавливаться также уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. В Алтайском крае в плане правотворческой, контрольной и организационной деятельности Алтайского краевого Законодательного Собрания на I полугодие 2009 года разработка законопроекта о вышеописанных гарантиях запланирована на июнь текущего года (постановление АКЗС от 24.12.2008 № 939)⁵.

Отсутствие четко определенного статуса депутата, по мнению самих депутатов, приводит к тому, что некоторые работники как исполнительных органов власти, так и других структур, в ряде случаев, стали воспринимать депутатов как помеху: вопросы депутатов, их позиция «отвлекают чиновников от важных дел, мешают им спокойно работать», заставляют отвечать на обращения депутатов и т.д. и т.п.

Но ведь именно наличие представительного органа позволяет отличать местное самоуправление от местного управления.

Формирование представительного органа муниципального образования осуществляется через выборы, результатом которых должен стать достойный депутатский корпус, обеспечивающий развитие местного самоуправления, а от этого в значительной степени зависит эффективность всей работы представительных органов, укрепление их авторитета среди населения.

В большинстве муниципальных образований проведены муниципальные выборы и функционируют вновь избранные органы. Вместе с тем, избирательная кампания показала, что современное положение дел весьма далеко от идеального.

Много дискуссий в настоящее время ведется по вопросу явки избирателей на выборы. Отмена ее порога привела к тому, что на последних выборах значительно упал процент принявших участие в голосовании. Так, если на выборах в Барнаульскую городскую Думу 14.03.2004, совмещенных с выборами в другие уровни власти, явка была 61,59%, на повторных выборах 06.06.2004 – 22,6%, то на муниципальных выборах в Барнаульскую городскую Думу 12.10.2008 она составила всего 18,43%⁶.

На данный показатель влияют различные факторы, в том числе степень активности ведения агитационной кампании, большое количество кандидатов, использование «черных» технологий, вмешательство в деятельность избирательных комиссий политтехнологов, ряд организационных проблем. Имеет место и неподготовленность кандидатов, некоторые из них даже не знают основные положения законодательства о местном самоуправлении, не знакомы с муниципальными правовыми актами, не могут донести в доступной форме до избирателей свои предвыборные программы.

В Барнаульской городской Думе традиционно на первом организационном собрании вновь избранным депутатам вручается подготовленный аппаратом «портфель депутата», куда наряду с Конституцией и ФЗ № 131 вкладываются сборники нормативных правовых актов, регламентирующих депутатскую деятельность, а также формы участия населения в местном самоуправлении.

Вызывает многочисленные дискуссии вопрос внедрения пропорциональной избирательной системы на муниципальном уровне. Так, в июне 2008 г. в ст. 38 Устава городского округа-города Барнаула Алтайского края была внесена норма, по которой городская Дума с 2012 г. будет формиро-

ваться по смешанной избирательной системе⁷. Данная поправка была внесена при определенном «прессинге», хотя ряд экспертов дали заключение о нецелесообразности ее внесения. Одним из условий развития местного самоуправления является ответственность муниципальной власти перед избирателями. А вышеназванная норма предполагает, прежде всего, партийную ответственность. В этом же ракурсе можно рассматривать и целесообразность создания в представительном органе партийных групп и фракций.

Подобно всей российской демократии, муниципальные начала в нашей стране пока недостаточно развиты и малоэффективны. Среди фундаментальных проблем, которые предстоит решить в самое ближайшее время, можно выделить следующие: внутренняя несогласованность, неполнота и несистемность законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, его несоблюдение, отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и региональными) и органами местного самоуправления; отсутствие финансово – экономической самостоятельности муниципальных образований; нехватка квалифицированных муниципальных кадров; несовершенство судебной защиты местного самоуправления.

Наиболее опасным, по мнению ряда экспертов, представляется тот факт, что уже на протяжении многих лет развитие самоуправленческих начал нередко пытаются ставить в зависимость от хода политической борьбы. Противоборствующие группировки видят в местном самоуправлении союзника или противника и в соответствии с этим выстраивают собственную политику. В итоге выясняется, что местное самоуправление само по себе, как принцип, мало кого интересует – в нем усматривают лишь инструментальную, прикладную ценность. Очевидно, что до преодоления этого синдрома ждать радикальных прорывов и сдвигов просто не приходится⁸.



Решением вопроса объективного подхода к формированию местных бюджетов могли бы стать государственные муниципальные социальные стандарты, но их нет до сих пор.

Дефицитные бюджеты не позволяют в ряде муниципальных образований иметь депутатов, работающих на постоянной основе. Вместе с тем, можно решать вопрос о компенсационных выплатах депутатам. В г. Барнауле принято решение городской Думы от 21.11.2007 № 667 «О ежемесячных компенсационных выплатах депутатам городской Думы».

Решение проблем местного самоуправления невозможно без тесного взаимодействия федеральных, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Данные проблемы регулярно обсуждаются в рамках межмуниципального сотрудничества. В Алтайском крае эти вопросы выносятся на заседания президиума и Совета по взаимодействию АКСНД (АКЗС) с представительными органами муниципальных образований. Более 20 лет успешно работает Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ). Многие из обозначенных проблем были озвучены на конференции АСДГ «Первые итоги реформы местного самоуправления в Российской Федерации», состоявшейся в декабре 2006 г. в г. Томске, на последующих встречах.

На научно-практической конференции, состоявшейся в г. Барнауле в мае 2007 г. к 130-летию Барнаульского городского самоуправления, было отмечено, что эта дата дает замечательный повод к дополнительному взвешенному анализу современной городской жизни. При обсуждении проблем в работе представительных органов было заявлено о необходимости формирования самостоятельных аппаратов представительных органов, в распространении практики работы руководителей депутатского корпуса на постоянной профессиональной основе⁹.

Как уже отмечалось, практические вопросы местного самоуправления нашего региона должны постоянно

обсуждаться, в том числе и на съездах ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края», хотя высказываются пожелания о более регулярном их проведении.

Постоянно должен идти процесс совершенствования института муниципальной службы, повышения квалификации и профессионализма при реализации как муниципальных, так и государственных полномочий.

Резервом для органов местного самоуправления, и, в первую очередь, – для депутатского корпуса БГД являются депутаты Молодежного Парламента, который действует на основании Положения, принятого решением городской Думы от 24.10.2002 № 278. В декабре 2008 г. избран Молодежный Парламент г. Барнаула IV созыва.

Представительный орган муниципального образования, сотрудничая с различными категориями граждан, представляя интересы населения, должен давать ему возможность осуществлять свои конституционные права. Поэтому активность и результативность деятельности депутатов должны находиться в постоянной взаимосвязи с насущными потребностями жителей муниципальных образований, делегировавших им свои права на решение наиболее важных вопросов местной жизни. А участие населения в местном самоуправлении (и, в первую очередь, в муниципальных выборах и территориальном общественном самоуправлении), по мнению автора, влияет на улучшение качественного состава депутатского корпуса и повышение результативности его работы.

Несмотря на существующие проблемы, в Барнауле оперативно принимаются решения по жизненно важным вопросам, разработаны и действуют программы, регламентирующие основные сферы жизнедеятельности городского округа.

В городе продолжают традиции тесного сотрудничества депутатов представительного органа муниципального образования с исполнительно-распорядительными и государственными органами, местным сообществом, так как только совместной деятельностью можно успешно

решить проблемы муниципального образования.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года Президентом России Д.А. Медведевым была подчеркнута необходимость принятия мер, способных обеспечить большую включенность граждан в политическую жизнь. Эти меры должны также обеспечивать дальнейшее повышение уровня и качества народного представительства во власти¹⁰. А это, по нашему мнению, повысит в целом эффективность деятельности представительных органов муниципальных образований, которые по праву должны занимать ведущее место в системе местного самоуправления.

1 Текущий архив АКСНД (АКЗС) за 2004 – 2009 гг.

2 Текущие архивы БГД, администрации г. Барнаула за 1994 – 2009 гг.

3 Текущий архив аппарата полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе за 2007 г.

4 Текущие архивы БГД, администрации г. Барнаула за 1994 – 2009 гг.

5 Текущий архив АКСНД (АКЗС) за 1995 – 2009 гг.

6 Текущие архивы избирательной комиссии муниципального образования города Барнаула за 2000 – 2009 гг.

7 Устав городского округа – города Барнаула Алтайского края: Решение БГД от 20.06.2008 № 789 // ООО «Юридическая консалтинговая фирма «Юр «Ком(п)» (г. Барнаул).

8 Местное самоуправление в современной России. М., 1999.

9 Городское самоуправление в России: вчера, сегодня, завтра. К 130-летию Барнаульского городского самоуправления: материалы научно-практической конференции, посвященной 130-летию Барнаульской городской Думы. Барнаул, 17.05.2007 г. / Под ред. В.В. Невинского. Барнаул, 2007.

10 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008г. // Официальный сайт Президента России.





Константин Васильевич Гордеев, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ В ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИЯ

В рамках международного сотрудничества с 23 по 28 февраля 2009 года в учебном центре «Хольцхаузен» Баварской школы управления (г. Уттинг-на-Аммерзее, ФРГ) состоялся второй этап международного научно-методического семинара «Особенности организации бюджетного процесса в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия». Семинар был организован по инициативе Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле при поддержке Губернатора Алтайского края А.Б. Карлина.

В состав делегации Алтайского края вошли представители комитета по бюджету, налоговой и кредитной политике Алтайского краевого Законодательного Собрания, Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края, комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике, а также финансовых органов муниципальных образований Алтайского края. Отдельные вопросы организации управления финансовой системой ФРГ, вопросы местного самоуправления и правовые вопросы государственного регулирования освещали преподаватели старейшего в Германии образовательного учреждения, основным направлением деятельности которого является переподготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих – Баварской школы управления, во главе с директором школы господином доктором Циглером.

В ходе заседаний были рассмотрены следующие вопросы:

структура органов местного самоуправления федеральной земли Бавария;

система управления муниципальным образованием (на примере г. Ландсберга);

правовые аспекты государственной и муниципальной службы в ФРГ, тарифное регулирование государственной службы;

муниципальное финансовое хозяйство;

Баварская школьная система;

государственное регулирование социально-экономического развития и межбюджетные отношения.

Германия – парламентская республика. Она состоит из 16 федеральных земель: Бранденбург, Саксония – Анхальт, Тюрингия, Саксония, Бавария, Северный Рейн-Вестфалия, Рейланд-Пфальц, Гессен, Саар, Шлезвинг-Гольштейн, Нижняя Саксония, Мекленбург-Передняя Померания, Баденюртемберг и три города со статусом федеральной земли – Берлин, Гамбург и Бремен.

Законодательством Германии установлено, что государственные задачи должны распределяться между федерацией и землями, входящими в ее состав. Федерация и земли отдельно несут расходы, возникающие при выполнении ими своих функций, и самостоятельны в вопросах своего бюджетного устройства.

Бюджетная система Германии состоит из следующих бюджетов: федеральный бюджет, бюджеты земель (региональные бюджеты), бюджеты общин. Основными законодательными и нормативными правовыми актами, регулирую-

ющими организацию бюджетного процесса в ФРГ, являются:

Основной закон (Конституция) Федеративной Республики Германия;

Закон о бюджетных принципах;

Положения о федеральном бюджете;

Инструкции по осуществлению платежных операций, бухгалтерскому учету и отчетности.

Перечень участников бюджетного процесса, а также их полномочия утверждены разделом X «Финансы» Основного закона ФРГ, который также носит название «Финансовая конституция Германии» и устанавливает основы исполнения всех бюджетов бюджетной системы.

В федеральный бюджет поступает 95 процентов всех налоговых сборов. В частности, таможенные пошлины, акцизы на алкогольную продукцию, дистиллированные напитки, кофе, сырую нефть, вино, электричество, табак, налог на страховые сборы, часть подоходного налога.

Земли получают собственные доходы от таких налогов, как налог на наследование, налог, уплачиваемый при продаже недвижимости, налог на машины и пиво, сбор на содержание пожарной службы, налог на игровой бизнес, транспортный налог.

Муниципалитеты собирают налог на собственность, налог на право торговли, сбор с напитков, продаваемых в кафе и ресторанах, налог на владельцев собак, налог с гостиниц и отелей. Город имеет право ввести свой местный налог.

В Конституции Германии закреплено, что распределение финансовых ресурсов осуществляется в соответствии



с распределением финансовых обязательств. Основным законом на федерацию возложены задачи, выполнение которых обеспечивает полноценное функционирование государства в целом. Важнейшие задачи, стоящие перед землями – обеспечение деятельности системы образования, культуры, правосудия, органов внутренних дел, а также государственных учреждений здравоохранения. Основные задачи общины схожи с вопросами местного значения, закрепленными законодательством за органами местного самоуправления в Российской Федерации – водоснабжение и очистка сточных вод, уничтожение отходов, содержание дорог в границах населенных пунктов, услуги в сфере местного социального обеспечения и здравоохранения, а также содержание основных и начальных школ.

Формально все уровни бюджетной системы автономны, поскольку самостоятельно осуществляют бюджетный процесс, взимают налоги и сборы, решают задачи, подпадающие под их юрисдикцию.

В соответствии с федеративным устройством построена система финансовых органов ФРГ, обеспечивающих функционирование бюджетов всех уровней. Существует федеральное Министерство финансов и земельные министерства финансов. В каждой земле есть так называемая верховная финансовая дирекция (Главное финансовое управление), подчиненная одновременно и федеральному, и земельному министерствам финансов, а ей, в свою очередь, подчинены налоговые инспекции и таможенные органы. Финансовые дирекции являются связующим звеном между федерацией и землями в области организации бюджетного процесса.

Для России полезен германский опыт построения многолетнего бюджета, который формируется как основа для скользящего бюджета и как система раннего обнаружения дисбалансов в бюджетной системе. В конце 60-х годов прошлого века в Германии была проведена серия конституционных и бюджетных реформ, определивших официальные принципы взаимодействия между федеральным правительством и субфедеральными органами власти по вопросам проведения на каждом уровне власти

и управления бюджетной и налоговой политики. Задачами общего подхода явились стабилизация цен, достижение устойчивого экономического роста, сбалансированной внешней торговли и снижение уровня безработицы. В контексте бюджетных реформ в 1967 году был принят закон «Об обеспечении экономической стабильности и роста», который обязал федеральное правительство, земли и местные власти разрабатывать свои бюджеты в строгом соответствии с целями национальной экономической политики. Одновременно с подготовкой бюджетов на очередной финансовый год власти всех уровней должны были также формировать финансовые планы на три последующих года после очередного бюджетного.

Одной из важнейших задач, решаемых при построении бюджетной системы, является, с одной стороны, ее балансировка по уровням, а с другой стороны, оптимизация внебюджетных фондов. При этом проблема финансового выравнивания для Германии также актуальна, как и для России.

В качестве основных принципов бюджетного устройства ФРГ провозглашены самостоятельность и независимость федерации и земель (ст. 109 Основного закона ФРГ), однако все субъекты бюджетной системы должны учитывать требования «общего экономического баланса». При этом Федерация издает законы, устанавливающие общие принципы бюджетного права и бюджетной политики. Так, в целях предотвращения нарушения общего экономического баланса допускается ограничение оговоренных самостоятельности и независимости, которое выражается в установлении обязанности Федерации и земель хранить резервы в Федеральном банке Германии и ограничении кредитования территориальных корпораций.

Германия – одна из немногих стран, где применяется не только вертикальное, но и горизонтальное выравнивание доходов субъектов федерации. Механизм горизонтального выравнивания, закрепленный в статье 107 Конституции Германии и в особом Законе о финансовом выравнивании, призван скорректировать вертикальное распределение налогов с целью сокращения остающихся региональных различий в

бюджетных доходах на душу населения, с тем, чтобы они для всех земель были не ниже 95 процентов среднегерманского уровня. Здесь применяются два механизма. Первый: высокообеспеченные земли, например, Бавария, Вюртемберг, перечисляют часть своих финансовых ресурсов менее развитым землям, таким как Саксония, Берлин. Второй: распределение налоговых платежей. Например, земельная доля поступлений налога с оборота распределяется между землями в следующем порядке: 75 процентов – пропорционально числу жителей, а 25 процентов передается слабым в финансовом отношении землям, бюджетная обеспеченность которых не достигает 92 процентов среднегерманского уровня.

Важное звено финансовой системы Германии – специальные фонды. По объему финансовых ресурсов эти фонды стоят на втором месте после государственного бюджета. Главное место среди них занимает Фонд социального страхования, он состоит из большого числа автономных фондов, охватывающих отдельные виды страхования. Общей для всех фондов социального страхования является система мобилизации доходов. Средства фондов образуются за счет трех источников: обязательных отчислений, взносов предпринимателей и государственных субсидий из федерального бюджета. Они находятся в распоряжении Федерального правительства, бюджеты этих фондов подлежат ежегодному утверждению Парламентом.

Таким образом, субнациональные бюджеты и внебюджетные фонды в ФРГ обладают значительной самостоятельностью, однако такая самостоятельность отнюдь не является залогом благополучия. Выравнивание бюджетной обеспеченности зачастую носит не системный, а казуистический характер, что вызывает возражения регионов-доноров. Предоставление самостоятельной налоговой компетенции землям и органам местного самоуправления создает сложности для проведения согласованной фискальной политики в масштабах всей страны, а внебюджетная система социального страхования имеет «одностороннюю» автономию, покрывая возникающие дефициты за счет средств федерального бюджета.





Марина Сергеевна Цапкова, консультант контрольно-аналитического отдела аналитического управления Администрации края

Долгое время контрольные механизмы были востребованы номинально и существовали во многом формально. Как следствие, сегодня контроль не отождествляется с процессом управления и зачастую принимается как негативное явление. Вместе с тем, контрольные аспекты управленческой деятельности обладают большим созидательным потенциалом. В статье на примере исполнения функции по рассмотрению обращений граждан предпринята попытка раскрыть значимость и сущность контроля в функционировании эффективной системы государственного управления. Проанализировано влияние и роль управленческого контроля в выстраивании действенного механизма взаимодействия местного сообщества с властными структурами посредством обращений граждан.

НЕКОТОРЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ (НА ПРИМЕРЕ ИСПОЛНЕНИЯ ФУНКЦИИ ПО РАССМОТРЕНИЮ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН)

В условиях становления социальной модели государственности очевидно, что сегодня деятельность органов государственной власти должна быть ориентирована не на получение «бумажных» эффектов, выражающихся в различных индексах, индикаторах и социально-экономических показателях, а в максимальном удовлетворении материальных и духовно-нравственных потребностей людей, в формате цивилизованного образа жизни, надлежащих условий для благоприятного самочувствия, благосостояния и безопасности. Подобная конфигурация предполагает анализ эффективности организации и функционирования органов исполнительной власти не по экономико-статистической схеме, а с точки зрения адекватного и оптимального решения ими конкретной социально значимой проблемы в рамках удовлетворения определенной общественной потребности.

Качественная реализация этой весьма непростой задачи практически неосуществима без социального партнерства институтов власти, гражданского общества и каждого гражданина, позволяющего чутко улавливать настроения масс (в том числе выраженных в обращениях граждан) и воплощать их в реальной социально-экономической политике.

Этому способствует ряд обстоятельств. Во-первых, обращения есть наиболее доступное и часто используемое средство защиты прав и свобод граждан. Во-вторых, обращение гражданина – это форма реализации его конституционного права на участие в управлении государством, и, следовательно, одна из форм выражения народовластия. И, в-третьих, обращения граждан – это средство обратной связи, выражения реакции народа, масс на решения, принимаемые государственной властью. Во всех ежегодных Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Глава Государства особое внимание уделяет вопросам интеграции гражданского общества в систему государственного управления, обозначая исключительно важным прямой, открытый диалог с людьми и усматривая в нем один из значимых инструментов объединения общества и реальной демократии.

Развитие и функционирование устойчивой системы взаимодействия местного сообщества с региональной исполнительной властью часто сопряжено с трудностями как субъ-

ективного, так и объективного характера. Как показывает практика, серьезные проблемы, возникающие при выстраивании данной устойчивой системы, вызваны не только кризисными явлениями в различных областях жизнедеятельности. Чаще именно «человеческий фактор» в системе государственного управления влияет на несогласованность и неупорядоченность действий общества и властных структур. Вызвано это, как правило, несвоевременным откликом на деструктивные действия чиновников, отсутствием необходимых корректировок, а также сдерживанием принятия соответствующих мер по предупреждению неблагоприятных последствий, связанных с несвоевременным или некачественным исполнением государственной функции по рассмотрению обращений граждан.

Достаточно долго культивируемые управленческие идеи, предполагающие, что главным в управленческом процессе является достижение высоких социально-экономических показателей и выдающиеся стратегии, а их реализация подразумевалась сама со-



бой в силу лояльности госслужащих, обернулась слабой управляемостью и снижением эффективности. Сегодня появляется тенденция угасания управленческого импульса по мере прохождения его по управленческой цепи. Особенно остро это проявляется при функционировании института обращений граждан. В связи с этим наличие эффективной системы контроля, обеспечивающей системную обратную связь между органом власти в лице чиновника и местным сообществом (гражданином) как гарантии реализации принятых решений, становится чрезвычайно важным и необходимым.

В английском языке термин **«control»** означает и **контроль** («проверить», «инспектировать») и **управление** («управлять», «регулировать»), т.е. контроль можно трактовать в более широком смысле – как процедуру с последующими корректирующими воздействиями.

Питер Друкер объясняет разницу между сущностью терминов «контроль» и «управление» так: «... **контроль** – это измерение и информация, а **управление** – это прежде всего действие... **целью контроля** является выявление происходящего, а **целью управления** – обеспечение, чтобы выполняемая работа соответствовала первоначальному плану, поэтому **«контроль»** позволяет получить информацию, на основании которой осуществляется **«управление»**, т.е. выполнить необходимые действия...»¹. Как отмечено в Римской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ), **контроль – это часть системы регулирования, цели которой не ограничиваются вскрытием отклонений от принятых стандартов и привлечении виновных к ответственности, но и предполагают принятие корректив, осуществление на их основе мероприятий по исправ-**

лению выявленных недостатков и недочетов².

Как утверждает Г.В. Атаманчук, ключевым критерием, мерилом объективности и результативности любого управленческого воздействия, является содержательный и обстоятельный контроль, выполняющий в системе государственного управления «роль «обратных связей» и придающий ей свойство кругооборота – постоянного возврата анализа к исходным импульсам»³. Без контроля реализация управленческого решения на практике превращается в некий комплекс «популистских» акций, направленных на выдвижение лозунгов, обещаний и пустых обязательств. Очевидно, что вне контроля исполнение обращений граждан превращается в квазиуправленческую деятельность, следствие которой – низкое качество решения проблемы, формальные отписки и, наконец, откровенное бездействие чиновников.

По мнению Х. Муллахметова «контроль является неотъемлемой частью и одной из функций процесса управления, заключающейся в постоянном и системном отслеживании объектов и процессов на предмет ответственности их поведения и состояния (результатов) видению (политике) системы управления организации и действующему законодательству»⁴. Вместе с тем, как показывает практика, качество исполнения обращений граждан реально оценивается не по экономико-статистической и нормативно-правовой схеме, а экспертно-аналитическим путем. В связи с этим, очевидная необходимость контроля в выстраивании эффективной модели института обращений граждан усложняется тем, что контроль в системе государственного управления относительно субъектной принадлежности характеризуется иерархичностью, многоуровневостью и многоэлементностью.

Обобщая изложенное, можно предположить, что **контроль бес-**

печения возможности реализации гражданами конституционного права на обращение – это система процедур, устанавливающих фактическое положение дел, течение процессов и результаты управляющих воздействий по решению конкретной проблемы граждан. По сути, контрольные аспекты качества исполнения обращений обладают большим созидательным потенциалом, поскольку комплекс мероприятий, направленный на проверку принятия соответствующих мер, дает максимальные возможности проанализировать, обобщить обращение гражданина, вывести его на качественно иной уровень для дальнейшего развития и претворения в жизнь.

Согласно действующему законодательству качество исполнения государственной функции по рассмотрению обращений граждан в орган исполнительной власти осуществляется посредством следующих видов контроля.

1. **Конституционный контроль**, субъект контроля – Конституционный суд Российской Федерации.

2. **Президентский контроль**, субъект контроля – Контрольное управление Президента Российской Федерации.

3. **Парламентский контроль**, субъекты контроля – Совет Федерации и Государственная Дума Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека, представительные органы субъектов Российской Федерации.

4. **Административный контроль**, субъекты контроля – органы государственной и муниципальной власти субъектов Российской Федерации.

5. **Судебный контроль**, субъекты контроля – суды различной инстанции.

6. **Общественный (гражданский, социальный) контроль**, субъекты контроля – политические партии, профсоюзы, общественные палаты, общественные организации и объеди-





нения, политические партии, независимые средства массовой информации и медиаресурсы.

Высшие органы исполнительной власти уполномочены на осуществление административного контроля, в том числе по исполнению обращений граждан региональными органами исполнительной власти.

Рассмотрим организацию управленческого контроля на примере работы с обращениями граждан в высший орган исполнительной власти Алтайского края – Администрацию края.

В 2008 году в Администрацию края поступило 9004 обращения граждан, из них: 6651 письменных обращений; 722 обращения через Общественную приемную в сети Интернет; 699 человек побывали на личных приемах у руководителей Администрации края; 345 жителей края обратились к Губернатору края во время проведения телевизионных «Прямых эфиров»; 587 человек обратились с устными обращениями. 9% заявлений, просьб и жалоб носили коллективный характер.

Анализ тематики обращений показывает, что наиболее актуальными проблемами являются вопросы социального обеспечения (28%) и жилищно-коммунального хозяйства (23,8%). 5,5% корреспонденции – о проблемах здравоохранения, 5,4% обращений составили вопросы труда и заработной платы, 5% – вопросы сельского хозяйства, 4,4% – вопросы обеспечения законности и охраны правопорядка, 3,3% – вопросы образования и воспитания, 2,8% почты – вопросы экономики и финансов, 2% – вопросы миграции.

Исполнение государственной функции по рассмотрению обращений граждан в Администрации края возложено на отдел по работе с обращениями граждан управления Администрации края по работе с обращениями граждан и общественными объединениями. Данный отдел наделен контрольными полномочиями по организации рассмотрения обраще-

ний и их исполнению всеми органами исполнительной власти края.

С целью повышения качества исполнения обращений граждан в 2008 году каждое пятое обращение провело с выездом на место. В муниципалитетах городов и районов края специалистами отдела ежемесячно, а при необходимости – чаще, организуется личный прием заинтересованных лиц с участием Губернатора Алтайского края, начальника управления Администрации края по работе с обращениями граждан и общественными объединениями, другими руководителями органов исполнительной власти края.

В течение 2008 года отделом по работе с обращениями граждан выявлен 51 факт нарушения прав граждан. Все имеющие место нарушения устранены, должностные лица, виновные в нарушении прав граждан, были наказаны. Особое внимание уделяется обращениям граждан, в которых сообщаются факты нарушений Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». При организации выездных приемов проводятся рабочие встречи с ответственными сотрудниками органов местного самоуправления по вопросам организации работы с обращениями, оказывается методическая помощь.

Деятельность отдела по работе с обращениями граждан систематически проверяется Контрольным управлением Президента Российской Федерации, аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском Федеральном округе, Прокуратурой Алтайского края.

Помимо упомянутых контрольных процедур, реализация органами исполнительной власти края важнейших социально значимых мероприятий, а также принятие мер по заявлениям, предложениям и жалобам, связанных с обеспечением социаль-

ных обязательств государства перед гражданами, контролируется аналитическим управлением Администрации края. Существующая в аналитическом управлении система контроля также включает осуществление мониторинга реализации рекомендаций по исправлению выявленных недостатков. Данные мониторинга показывают заметную активизацию деятельности краевых властей по соответствующим направлениям после контрольных мероприятий, качественное улучшение работы по ряду проблемных зон. В частности, рекомендации аналитического управления, были учтены при разработке ведомственной целевой программы «Формирование и пропаганда здорового образа жизни среди населения Алтайского края на 2008 – 2010 гг.», краевой целевой программы «Демографическое развитие Алтайского края на 2008-2015 годы», при реализации мероприятий в сфере занятости населения, поддержки и развития малого предпринимательства.

Ключевую роль в выстраивании эффективной модели взаимодействия местного сообщества с властью играет институт Уполномоченного по правам человека. Деятельность аппарата уполномоченного по правам человека в Алтайском крае в первую очередь направлена на защиту прав граждан, в том числе по обеспечению доступности, качества и прозрачности осуществляемых краевыми властями административных процедур. В 2008 при участии Администрации края и аппарата уполномоченного по правам человека в Алтайском крае была проведена региональная научно-практическая конференция «Основные права человека в Конституции Российской Федерации: концепция и практика», посвященная 60-летию Всеобщей декларации прав человека и 15-летию Конституции Российской Федерации. В рамках работы конференции были обсуждены проблемы, раскрывающие роль и значение института обраче-



ний граждан в защите основных прав человека органами государственной власти края.

Прямым выразителем жалоб населения выступают представительные органы власти, Общественная палата Алтайского края, различные партии и общественные объединения. В 2008 году в Администрации края был утвержден Административный регламент работы с обращениями граждан. Данный регламент прошел экспертизу депутатского корпуса краевого заксобрания, Общественной палаты Алтайского края, общественных объединений и представителей различных партий.

Вместе с тем, одним из основных каналов взаимодействия власти и местного сообщества, обеспечивающих прозрачность, а значит, подконтрольность деятельности государственных структур по решению конкретных проблем является медиапространство. Центром взаимодействия с институтами гражданского общества стала Общественная приемная Администрации края в сети Интернет. Следует заметить, что роль данного канала обратной связи в 2008 году существенно возросла. Так, в Общественную приемную за этот период поступило на 40% больше обращений, чем в 2007 году.

Наряду с Общественной приемной на официальном сайте Администрации края и иных органов исполнительной власти края функционирует рубрика «Дебюрократизация», созданная для работы с обращениями граждан, имеющих претензии к органам исполнительной власти по таким поводам, как ответы не по существу, нарушения установленных законом сроков реагирования на обращения, невыполнение данных обещаний, необоснованные переадресовки от одной инстанции к другой и другие неправомерные действия чиновников.

Анализ работы с обращениями граждан в Администрации края позволяет сделать вывод о повышении

статуса и роли института обращений граждан в системе государственного управления на региональном уровне, об усилении взаимодействия граждан с местной властью, актуализации вопросов, связанных с формированием гражданского общества. Однако утверждать, что работа с обращениями граждан в органах исполнительной власти лишена недостатков, упущений и просчетов пока преждевременно. Несоблюдение сроков рассмотрения обращений, формальные отписки, пересылка заявления тому должностному лицу, на которое жалуется автор, и другие недостатки, нельзя назвать исключением⁵. Есть все основания предполагать, что основными причинами возникновения такого рода фактов являются недостаточный контроль качества исполнений обращений граждан, отсутствие механизма экспертизы проработанных обращений и недостаточная межведомственная скоординированность, обеспечивающая эффективную реализацию права граждан на обращение в органы власти.

По нашему мнению, **на эффективность управленческой деятельности существенное влияние оказывают контрольные процедуры, т.е. мы получаем только то, что контролируем.** Контроль активизирует процессы, обеспечивает качественную деятельность, дает максимальную возможность предугадывать и корректировать дальнейшие события, в ином случае события потенциально развиваются «сами по себе», а управленческими действиями управляют процессы. Таким образом, результативность деятельности органов исполнительной власти, в том числе по обеспечению функционирования механизма обратной связи «государство-гражданин-государство», зависит от наличия и содержания в управлении адекватной и корректно «вписывающейся» в современную систему государственного управле-

ния контрольной среды⁶. **Эффективная система контроля базируется на трех основных компонентах: структура (иерархия) контрольной деятельности, адекватная системе управления; целостная внутренняя нормативная база, регламентирующая контрольную деятельность; эффективная система принятия мер по результатам контрольной деятельности⁷.**

Функционирование системы управленческого контроля не является самоцелью, она должна способствовать повышению эффективности управленческой деятельности, в том числе при выстраивании действенного механизма взаимодействия местного сообщества с властными структурами, положительно влиять в целом на результаты работы краевых властей, быстро реагировать на изменения внешней и внутренней среды. Данный принцип заложен в основу работы Администрации края по работе с обращениями граждан и общественными объединениями и аналитического управления Администрации края. Ибо деятельность этих структурных подразделений нацелена, прежде всего, на защиту прав и законных интересов граждан.

1 Друкер П.Ф. Практика менеджмента. Пер. с англ. М., 2001. С.156.

2 Охотский Е.В. Государственное управление в современной России. М., 2002. С.415.

3 Атаманчук Г.В. Управление – фактор развития. М., 2002. С.282.

4 Муллахметов Х.Ш. Контроль, управление, власть // Государственная служба. 2007. №6(50). С.83.

5 Миронов М. По закону, – значит – по совести // Президентский контроль. Информационный бюллетень. 2009. № 4. С. 19–32.

6 Чиркин В.Е. Система государственного муниципального управления. М., 2008. С. 243.

7 Пиккулькин А.В. Система государственного управления. М., 2007. С. 347.





Наталья Григорьевна Ломова, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат психологических наук

Татьяна Сергеевна Подуровская, менеджер по продажам ООО «ПМП», выпускник Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле по специальности «Государственное и муниципальное управление»

Рассматривая проблемы деятельности органов государственной власти по формированию кадрового резерва, необходимо отметить, что, несмотря на факт наличия кадрового резерва, в некоторых организациях отмечается формальный подход, отсутствует единообразие и системность в работе. Это во многом объясняется отсутствием четких правовых критериев и методических указаний, определяющих методы работы, технологию создания и использования кадрового резерва.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ РЕЗЕРВА КАДРОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Правовые основы, цели, задачи, организационные принципы и порядок формирования кадрового резерва для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы являются предметом административно-правового регулирования.

Общие положения, относящиеся к регулированию института кадрового резерва государственной службы, содержатся в федеральных законах от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»².

В настоящее время нормативная правовая база, непосредственно касающаяся вопросов формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе Российской Федерации находится в стадии разработки. Положения, касающиеся вопросов формирования кадрового резерва, содержащиеся в федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», нуждаются в дальнейшем урегулировании в подзаконных нормативных правовых актах.

Так, статья 64 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 11 и 17 закона «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливают, что порядок формирования кадрового резерва на федеральной государственной гражданской службе для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы в федеральном государственном органе

или его аппарате, а также иные вопросы работы с кадровым резервом должны быть определены Положением о кадровом резерве на федеральной государственной гражданской службе, утверждаемым указом Президента Российской Федерации. К сожалению, пока такого указа нет.

Актами некоторых органов исполнительной власти утверждены отраслевые положения временного характера о кадровом резерве соответствующих органов. В системе Министерства Российской Федерации по налогам и сборам было разработано Временное положение о формировании и подготовке резерва кадров государственных служащих³.

Настоящее Положение устанавливает порядок организационной работы по формированию и подготовке резерва кадров из числа высококвалифицированных специалистов для выдвижения на руководящие государственные должности федеральной государственной службы.

В Федеральной службе по надзору в сфере транспорта принято Временное положение о кадровом резерве⁴, которое определяет порядок формирования и пересмотра кадрового резерва, а также подготовки федеральных государственных гражданских служащих, включенных в кадровый резерв центрального аппарата Службы и территориальных управлений Службы, для замещения:

- должности гражданской службы, назначение и освобождение от которой осуществляется Министром транспорта Российской Федерации или Руководителем Службы;

- вакантной должности гражданской службы в центральном аппарате Службы в порядке должностного роста федерального государственного гражданского служащего;

- вакантной должности гражданской службы в территориальном управлении Службы в порядке должностного роста федерального государственного гражданского служащего.

Положения, относящиеся к регулированию соответствующих отношений, содержатся также в региональном законодательстве.

Субъекты федерации решают данные вопросы в рамках собственных нормативных актов.

Обобщая практику правового регулирования в данной сфере, можно отметить, что, как правило, конкурсы на формирование резерва проводятся в соответствии с Указом Президента РФ «О проведении конкурса на замещение вакантных должностей», а финансирование расходов, связанных с проведением конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и формированию кадрового резерва, в том числе расходов на оплату труда независимых экспертов, осуществляется в пределах средств федерального бюджета либо бюджета субъекта федерации, предусмотренных на содержание соответствующего государственного органа.

Федеральный закон о государственной гражданской службе устанавливает несколько видов кадрового резерва: федеральный кадровый резерв, кадровый резерв федерального государственного органа, кадровый резерв субъекта РФ,



кадровый резерв государственного органа субъекта РФ.

Совокупность всех видов кадровых резервов составляет Сводный кадровый резерв Российской Федерации для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации. Кадровый резерв является средством реализации такого приоритетного направления формирования кадрового состава гражданской службы как содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе. Он формируется для замещения вакантных должностей в порядке должностного роста либо должностей, назначение либо освобождение от которых осуществляется Президентом РФ или Правительством РФ.

Последняя группа должностей это, как правило, высшая группа должностей, само замещение которых является выражением должностного роста. Требования должностного роста для использования кадрового резерва означают, что должность гражданской службы, замещаемая гражданским служащим из кадрового резерва, должна быть выше по группе и категории либо по группе, чем предыдущая должность. Требование должностного роста означает также, что в кадровый резерв включаются, как правило, лица, уже находящиеся на должностях государственной службы. Это делает кадровый резерв проверенным и устойчивым организационным ресурсом государственного аппарата.

Формирование кадрового резерва предусматривается федеральным законом о государственной службе и является обязательным.

Формирование кадрового резерва на федеральной государственной гражданской службе включает следующие основные этапы:

- предварительный подбор кандидатов в кадровый резерв на основе анализа кадрового состава государственного органа;
- получение информации о деловых, профессиональных и личностных качествах кандидатов для включения в кадровый резерв;
- комплектование кадрового резерва на конкурсной основе⁵.

Предварительный подбор, изучение и оценка возможных кандидатур осуществляются, как правило, кадровыми

службами государственных органов с участием руководителей соответствующих подразделений.

Основным критерием при подборе кандидатов в резерв является соответствие квалификационным требованиям, предусмотренным законодательством Российской Федерации к должностям государственной гражданской службы.

Наряду с учетом квалификационных требований необходимо учитывать психические и физические нагрузки на человека и возможности претендента в этой области, а также опыт практической работы, склонность к руководящей деятельности, организаторские способности, личные качества, состояние здоровья, возраст и др.

Следует особо подчеркнуть, что при формировании кадрового резерва важно обеспечить объективную всестороннюю оценку качеств кандидатов для включения в кадровый резерв.

При оценке профессиональных, деловых, личностных и нравственных качеств кандидатов целесообразно использовать различные методы и современные кадровые технологии. К ним, в частности, относятся:

- изучение кадровых документов кандидатов и оценка по ним квалификации и опыта работы;
- изучение и оценка служащего путем личного общения и систематического наблюдения за ним непосредственно в процессе его трудовой деятельности, проведения собеседований, исполнения отдельных поручений;
- оценка служащего по результатам его практической деятельности, выполнению индивидуального плана работы, должностных обязанностей, распоряжений;
- отзывы о служащем непосредственных руководителей, подчиненных, коллег, руководителей смежных подразделений.

В процессе изучения возможных кандидатур могут быть использованы и другие методы: социологические исследования, анкетирование, тестирование, экспертная оценка, деловые игры и др.

Включение в кадровый резерв, осуществляется по результатам отборочного конкурса, который организуется в соответствии с требованиями статьи 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе

Российской Федерации», Указом Президента Российской Федерации «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» № 112 от 01 февраля 2005 г., соответствующего Положения о кадровом резерве на гражданской службе субъекта Российской Федерации.

Окончательное рассмотрение кандидатур осуществляют конкурсные комиссии.

В состав комиссий включаются наиболее авторитетные, высококвалифицированные работники государственного органа, специалисты кадровой службы, независимые эксперты, при этом число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии.

Конкурс заключается в оценке профессионального уровня кандидатов на замещение вакантной должности гражданской службы, их соответствия квалификационным требованиям к этой должности⁶.

При проведении конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы кандидатам гарантируется равенство прав в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Претендент, изъявивший желание участвовать в конкурсе для включения в кадровый резерв, обязан предоставить в конкурсную комиссию ряд надлежащим образом оформленных документов, в числе которых должны быть:

- личное заявление о желании участвовать в конкурсе;
- копия паспорта гражданина Российской Федерации (оригинал предоставляется лично по явке на конкурс);
- собственноручно заполненная и подписанная анкета (личный листок) установленного образца (заверяется нотариально или кадровой службой государственного органа);
- копия трудовой книжки или иного документа, подтверждающего служебную деятельность претендента в кадровый резерв;
- копии заверенных документов об образовании, а также о присуждении ученых степеней и званий, о дополнительном профессио-





нальном образовании (при наличии такового);

- документ медицинского учреждения об отсутствии у претендента заболеваний, которые могли бы препятствовать замещению должности гражданской службы;
- отзыв непосредственного начальника или характеристика с места работы (учебы) с рекомендацией о включении претендента в кадровый резерв;
- копия правового акта государственного органа о том, что претендент подлежит включению в кадровый резерв в порядке должностного роста;
- фотографии установленного формата;
- другие документы и материалы, подтверждающие профессиональные достижения претендентов (публикации, дипломы, рекомендации и др.).

Конкурсный отбор претендентов в кадровый резерв осуществляется конкурсной комиссией в соответствии с определенным регламентом и с применением специальных кадровых технологий. Собственно конкурс (как процесс) может состоять, к примеру, из двух этапов – теоретического собеседования и практического оценивания (подготовка проектов документов, участие в деловой игре, написание реферата по проблемной ситуации, выбор оптимального варианта управленческого решения и т.д.).

В ходе конкурса оцениваться может многое, в частности к изучению подлежат такие вопросы:

- наличие профессиональных знаний, умений и навыков, их характер и степень проявления;
- качество исполнения должностных обязанностей и потенциальные возможности к росту служебного мастерства;
- самостоятельность и инициативность в служебной деятельности, результативность личного труда;
- умение разрабатывать проекты управленческих и иных решений, контролировать ход их исполнения;
- другие вопросы по усмотрению конкурсной комиссии.

По результатам конкурсного отбора в кадровый резерв в отношении претен-

дента может быть принято одно из решений - он или рекомендуется для включения в кадровый резерв, или же ему в мотивированной форме будет отказано во включении в кадровый резерв.

Включение гражданского служащего или гражданина в кадровый резерв оформляется правовым актом соответствующего государственного органа.

Одной из эффективных форм выявления профессионально подготовленных, инициативных и деловых сотрудников является аттестация государственных гражданских служащих. По результатам аттестации гражданский служащий может быть включен в кадровый резерв федерального государственного органа вне конкурса при назначении:

- на должности федеральной государственной гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ;
- на должности федеральной государственной гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», замещаемые на определенный срок полномочий;
- на иные должности федеральной государственной гражданской службы в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 28 и ч. 1, 2 и 3 ст. 31 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

По решению руководителя государственного органа (представителя нанимателя) конкурс для включения в кадровый резерв федерального государственного органа может не проводиться при замещении отдельных должностей федеральной государственной гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Федеральный гражданский служащий может быть включен в кадровый резерв федерального государственного органа без конкурса в случае приостановления служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон в связи с:

- а) призывом гражданского служащего на военную службу или направлением

его на заменяющую ее, альтернативную гражданскую службу;

б) восстановлением на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы, по решению суда;

в) избранием или назначением гражданского служащего на выборную должность в государственный орган, избранием на выборную должность в орган местного самоуправления либо избранием его на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

г) наступлением чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению отношений, связанных с гражданской службой (военных действий, катастрофы, стихийного бедствия, крупной аварии, эпидемии и других чрезвычайных обстоятельств), если данное обстоятельство признано чрезвычайным решением Президента РФ или органа государственной власти соответствующего субъекта Федерации;

д) в иных случаях, связанных с исполнением государственных обязанностей, установленных федеральным законом.

При этом гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы с оставлением в соответствующем реестре государственных гражданских служащих.

Структура кадрового резерва для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы обусловлена особенностями и спецификой конкретного государственного органа.

Источниками резерва кадров на руководящие должности могут стать:

- а) работники аппарата;
- б) специалисты, имеющие соответствующее образование и положительно зарекомендовавшие себя в производственной деятельности;
- г) молодые специалисты, успешно прошедшие обучение по специальности.

Достаточно важным является этап формирования и составления списка резерва. Этот этап включает в себя: формирование списка кандидатов в резерв; создание резерва на конкретные должности.

В процессе формирования резерва следует определить: кого можно и необходимо включить в списки кандидатов в резерв; кто из включенных в списки



кандидатов в резерв должен пройти обучение; какую форму подготовки применить к каждому кандидату с учетом его индивидуальных особенностей и перспективы использования на руководящей должности.

Для формирования списка резерва используются следующие методы:

1) анализ документальных данных — отчетов, автобиографий, характеристик, результатов аттестации работников и других документов;

2) интервью (беседа) по специально составленному плану или вопроснику либо без определенного плана для выявления интересующих сведений (стремлений, потребностей, мотивов поведения и т. п.);

3) наблюдение за поведением работника в различных ситуациях (на производстве, в быту и т. д.);

4) оценка результатов трудовой деятельности — производительности труда, качества выполняемой работы и т. п., показателей выполнения заданий руководимым подразделением за период, который наиболее характерен для оценки деятельности руководителя;

5) метод заданной группировки работников — сравниваются качества претендентов с требованиями должности того или иного ранга: под заданные требования к должности подбирается кандидат или под заданную структуру рабочей группы подбираются конкретные люди.

При формировании списков кандидатов в резерв учитываются такие факторы, как:

- требования к должности, описание и оценка рабочего места,

- профессиональная характеристика специалиста, необходимого для успешной работы в соответствующей должности;

- перечень должностей, занимая которые работник может стать кандидатом на резервируемую должность;

- предельные ограничения критериев (образование, возраст, стаж работы и т. п.) подбора кандидатов на соответствующие должности;

- результаты оценки формальных требований и индивидуальных особенностей кандидатов на резервируемую должность;

- выводы и рекомендации последней аттестации (для государственного служащего);

- мнение руководителей и специалистов смежных подразделений;

- результаты оценки потенциала кандидата (возможный уровень руководства, способность к обучению, умение быстро овладевать теорией и практическими навыками).

Представляется очевидным, что сформировать кадровый резерв по формальным признакам недостаточно. Важным направлением кадровой работы должна стать последовательная и систематическая работа с резервом. Формой такой работы должен стать учет резерва, а также постоянный контроль за профессиональной подготовкой лиц, состоящих в кадровом резерве.

Работа с резервом, как и многие другие технологии кадровой работы, является комплексной.

Для формирования резерва, как правило, недостаточно отобрать способных к продвижению сотрудников — важно правильно подготовить их к должности и организовать продвижение.

Для профессиональной подготовки могут быть использованы такие методы, как индивидуальная подготовка под руководством вышестоящего руководителя, стажировка в должности, учеба в институте и на курсах в зависимости от планируемой должности.

Для подготовки резерва можно разработать три вида программ.

1. *Общая программа* включает теоретическую подготовку — обновление и пополнение знаний по отдельным вопросам науки и практики управления производством; повышение образования кандидатов, зачисленных в резерв, связанных с их прежней (базовой) подготовкой; обучение специальным дисциплинам, необходимым для повышения эффективности управления производством. Форма контроля — сдача экзамена (зачетов).

2. *Специальная программа* предусматривает разделение всего резерва по специальностям. Подготовка, сочетающая теорию и практику, осуществляется по следующим направлениям: деловые игры по общетехническим и специальным проблемам; решение конкретных производственных задач по специальностям. Форма контроля — разработка конкретных рекомендаций по улучшению производства и их защита.

3. *Индивидуальная программа* включает конкретные задачи по повышению

уровня знаний, навыков и умений для каждого специалиста, зачисленного в резерв, по следующим направлениям: производственная практика на предприятиях, стажировка на резервной должности.

Индивидуальные планы кандидатов разрабатываются непосредственными начальниками подразделений и утверждаются руководителями организации.

Систематический контроль за выполнением индивидуальных планов осуществляется руководителями подразделений и работниками службы управления персоналом, ответственными за подготовку резерва.

С того момента, когда работник оказывается зачисленным в кадровый резерв организации, можно говорить о том, что его деловая карьера становится объектом управления. Включение в резерв является первым сигналом о том, что организация заинтересована в долгосрочном сотрудничестве с работником и, соответственно, работник должен определиться, насколько он заинтересован в развитии своей карьеры в рамках данной организации. Иными словами, зачисление в резерв — это своеобразное заявление о намерениях в дальнейшем развитии долгосрочных двусторонних отношений между работодателем и работником.

Заслуживает внимания следующая методика проведения конкурсов на замещение вакантных должностей или резерва кадров государственной гражданской службы.

Вначале ведется прием документов на участие в кадровом конкурсе. Отбор претендентов в кадровый резерв проводит конкурсная комиссия, в состав которой входят специалисты органа государственной власти и преподаватели вузов.

При оценке претендентов учитывается: профессиональное образование, стаж работы, квалификация, трудовая деятельность, а также наличие ученых степеней и званий.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» объявление о приеме документов для участия в конкурсе по формированию кадрового резерва для замещения должностей государственной гражданской службы и размещается





в СМИ и на сайте организации. Таким образом, завершается первый заочный этап конкурсного формирования кадрового резерва и предстоит проведение второго очного этапа.

Далее документы каждого кандидата анализируются с целью определения соответствия кандидата квалификационным требованиям по уровню и направлению профессиональной подготовки, стажу государственной гражданской службы (опыту работы по специальности).

По результатам анализа документов формируется список кандидатов, соответствующих установленным требованиям, из числа которых будет осуществляться дальнейший отбор.

Список кандидатов, допущенных к участию во втором этапе конкурса, направляется руководителям, координирующим деятельность соответствующих структурных подразделений для сведения и решения вопроса о целесообразности предварительного изучения документов кандидатов и приглашения их для собеседования.

Второй этап конкурса проводится в следующих формах: собеседование руководителей; анкетирование с целью определения уровня знания нормативных актов, необходимых для исполнения должности, основных принципов построения и функционирования системы государственной службы, принципов гражданской службы, требований к служебному поведению государственного гражданского служащего, основных прав и обязанностей государственного гражданского служащего, а также ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, основ государственного и муниципального управления. Затем проводится индивидуальное собеседование в конкурсной комиссии с целью выявления уровня профессиональных знаний, а также наличия навыков современной работы с информацией и информационными системами, публичных выступлений, владения официально - деловым стилем современного русского литературного языка и других навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей.

Анкетирование может проводиться на бумажных носителях. На заполнение

анкеты отводится от 40 минут до 1 часа. Вопросы, включенные в анкету, могут предусматривать ответы двух видов: 1) ответ кандидата в произвольной форме; 2) выбор кандидатом ответа из нескольких стандартизированных вариантов, из которых правильным может являться как один, так и несколько.

Кроме того, анкета может содержать тестовое задание на определение уровня владения кандидатом официально-деловым стилем современного русского литературного языка.

Правильный вариант ответа оценивается в один балл, соответственно оценка за два правильных варианта ответа на один вопрос составляет два балла.

Сумма баллов за правильные варианты ответов составляет итоговую оценку результатов анкетирования. Результат анкетирования признается положительным при наличии итоговой оценки, например:

- а) для должностей главной группы - не менее 80 процентов максимального количества баллов по данной анкете;
- б) для должностей ведущей группы - не менее 60 процентов максимального количества баллов по данной анкете;
- в) для должностей старшей группы - не менее 50 процентов от максимального количества баллов по данной анкете.

Результат анкетирования предоставляется кандидату для ознакомления под роспись. Кандидаты, успешно прошедшие анкетирование, проходят индивидуальное собеседование с членами конкурсной комиссии с участием руководителя структурного подразделения, в котором проводится конкурс.

Собеседование (интервью) практикуется сегодня не реже анализа документов. И хотя иногда оно признается достаточно формальным методом ознакомления руководителя с подчиненным, в большинстве случаев собеседование решает сложные задачи реального отбора претендентов и является важным условием для окончательного приема на работу.

Среди других, менее распространенных методов отбора на вакантные должности государственной и муниципальной службы, можно назвать тестовые испытания, групповые и индивидуальные упражнения, написание рефератов и др.

Конкурсная комиссия оценивает соответствие кандидата квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу и опыту работы в совокупности с профессиональными и личностными качествами кандидата, наличием у него профессиональных знаний и навыков, необходимых для выполнения обязанностей по должности, выявленных по итогам анкетирования и индивидуального собеседования.

По итогам анкетирования и собеседования председатель конкурсной комиссии проводит открытое голосование по каждому кандидату в установленном порядке. Кандидаты, не явившиеся на проведение второго этапа конкурса, могут оцениваться конкурсной комиссией на основании представленных ими документов.

Гражданин, зачисленный в кадровый резерв, может претендовать на замещение соответствующей вакантной должности. Включение в кадровый резерв дает преимущественное право при назначении на должность государственной гражданской службы без проведения дополнительных конкурсов.

Необходимо подчеркнуть, что важнейшей формой подготовки кадрового резерва остается систематическая самостоятельная работа кандидата по повышению своих профессиональных знаний, умений и навыков в процессе трудовой деятельности.

В связи с принятием Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» существенно изменяется работа по формированию кадрового резерва государственных органов, ей придается первостепенное значение. Свидетельством этому является наличие в Законе специальной статьи (ст.64. «Кадровый резерв на гражданской службе»), а также смежных статей, в которых отражена связь работы по формированию резерва с другими кадровыми механизмами: конкурсным отбором и аттестацией гражданских служащих.

Надо отметить, что проведение конкурса требует определенного времени, организационных и материальных затрат. Всегда существует определенный отрезок времени между моментом об-



разования вакансии по должности государственной службы и моментом ее замещения. До некоторой степени это ограничивает возможности государственного органа осуществлять свои полномочия. Замещение должностей государственной службы из кадрового резерва не требует проведения конкурса, так как кадровый резерв уже сформирован на основе конкурса. Поэтому наличие кадрового резерва позволяет оперативно в соответствии со стоящими задачами замещать вакантные должности, не затрачивая времени на проведение конкурсной процедуры.

Представитель нанимателя имеет право в случае необходимости воспользоваться существующим кадровым резервом, но он не обязан подбирать кандидатуры для замещения вакантных должностей только из состава кадрового резерва. Представитель нанимателя использует кадровый резерв при осуществлении кадровой политики по собственному усмотрению, руководствуясь своими представлениями о целесообразности или нецелесообразности использования данного института. Однако возможность использовать кадровый резерв не должна превратиться в механизм «обхода» существующих требований замещения должностей государственной службы.

Включенные в кадровый резерв лица могут замещать должности государственной службы, не требующие прохождения конкурса, однако их включение в кадровый резерв возможно только по результатам конкурса. Таким образом, замещение вакантной должности через механизм кадрового резерва может быть связано с соблюдением дополнительных условий, что можно рассматривать как своеобразную гарантию соответствия состава кадрового резерва высокому профессиональному уровню и квалификационным требованиям.

С целью совершенствования работы по формированию кадрового резерва государственных служащих представляется целесообразным решить комплекс ряда проблем и вопросов.

Одной из наиболее актуальных является проблема, связанная с необходимостью утверждения на федеральном уровне положения о кадровом резерве на гражданской службе. В связи с отсутствием указанного акта практи-

ка формирования кадрового резерва осуществляется в достаточно сложных условиях, характеризующихся наличием значительного количества правовых пробелов.

Определенные проблемы возникают в связи с отсутствием на федеральном уровне правового регулирования таких вопросов как порядок подготовки состава резерва кадров, время нахождения специалиста в резерве, основания для исключения специалиста из кадрового резерва и т.д.

Требуются пояснения порядка наполнения электронных средств массовой информации сведениями о государственном гражданском служащем, состоящем в кадровом резерве, с учетом ограничений, определяемых Указом Президента Российской Федерации от 30 мая 2005 № 609 «Об утверждении положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела»⁷.

На основе положений данного Указа Президента Российской Федерации должно быть четко регламентировано содержание и объем сведений о гражданском служащем, которые могут находиться в открытом доступе электронных средств массовой информации, а также порядок использования этих сведений кадровыми службами государственных органов. Также необходимо определить порядок обновления сведений о кадровом резерве государственного органа в электронных средствах массовой информации.

Практика формирования кадровых резервов государственной службы в регионах показывает наличие серьезных вопросов, требующих соответствующих разъяснений на законодательном уровне. В частности:

- непонятен механизм перевода по желанию государственного служащего из сформированного кадрового резерва одного государственного органа в кадровый резерв иного органа власти;

- каким должен быть порядок использования кадрового резерва федерального органа государственной власти субъектом Российской Федерации, или порядок использования органами государственной власти субъекта Российской Федерации кадрового резерва,

сформированного в органах местного самоуправления и т.д.;

- какие требуются процедурные мероприятия для перехода государственного служащего в порядке должностного роста через кадровый резерв из одной структуры власти в другую.

При этом следует отметить достаточно часто возникающую заинтересованность, как органов государственной власти, так и самих государственных служащих в переводе в кадровый резерв иного органа государственной власти с целью последующего замещения вакантной должности государственной гражданской службы в порядке должностного роста.

1 Федеральный закон №58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №22. Ст.2063.

2 Федеральный закон №79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. №31. Ст.3215.

3 Временное положение о формировании и подготовке резерва кадров государственных служащих в системе Министерства Российской Федерации по налогам и сборам. Утв. приказом Министерством РФ по налогам и сборам от 17 января 2000 г. № АП 3-20/15. [Электронный ресурс] // Гарант: [справочно-поисковая система].

4 Временное положение о кадровом резерве Федеральной службы по надзору в сфере транспорта. Утв. приказом Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 8 ноября 2006 г. №ВС-409фс // [Электронный ресурс] // Гарант: [справочно-поисковая система].

5 Соломатин Е.Ю. Формирование кадрового резерва на федеральной государственной гражданской службе // Государственная служба. 2006. №5. С.109- 111.

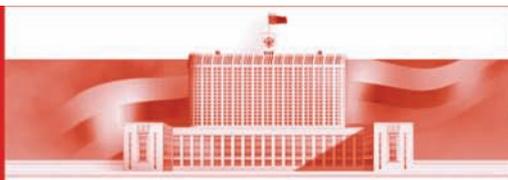
6 Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации: учебник / под общ. ред. И.Н. Барцица. М., 2007. С. 211.

7 Указ Президента РФ №609 от 30 мая 2005 г. «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» // Собрание законодательства РФ. 2005. №23. Ст.2242.



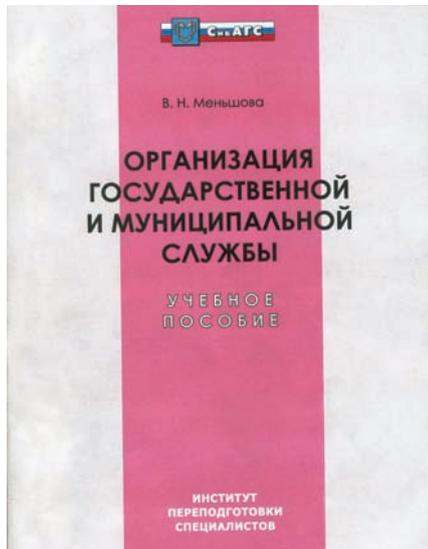
**ПЛАН- ГРАФИК****ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ В АЛТАЙСКОМ ФИЛИАЛЕ СИБАГС В Г. БАРНАУЛЕ НА 2009 ГОД**

№ п/п	Тема	Дата	Категория слушателей
1.	Направления и организация деятельности представительного органа власти городского округа и муниципального района	01.06-10.06	муниципальные служащие
2.	Управление государственным и муниципальным заказом	15.06-27.06	муниципальные служащие
3.	Документационное обеспечение деятельности органов государственной власти, информационные системы и технологии в управлении	22.06-04.07	гражданские служащие
4.	Организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству над совершеннолетними гражданами	29.06-10.07	гражданские служащие
5.	Новое в законодательстве об опеке и попечительстве	07.09-16.09	муниципальные служащие
6.	Направления и организация деятельности представительного органа власти сельского поселения	14.09-23.09	муниципальные служащие
7.	Организационно-правовые основы местного самоуправления	21.09-30.09 05.10-14.10 09.11-18.11	муниципальные служащие
8.	Государственный финансовый контроль и эффективность финансовых проверок	05.10-17.10	гражданские служащие
9.	Организационно-правовое обеспечение деятельности мировых судей	09.11-21.11	гражданские служащие
10.	Планирование деятельности представительного органа власти, совершенствование методов подготовки и утверждения правовых актов	25.11-04.12	муниципальные служащие



КНИЖНОЕ ОБОЗРЕНИЕ

Организация государственной и муниципальной службы: учебное пособие для дистанционного обучения и самостоятельной работы студентов / В.М. Меньшова. – Новосибирск: Изд-во СИБАГС, 2008. – 368с.



Литература, посвященная проблемам государственной и муниципальной службы, довольно обширна. В то же время, рецензируемое учебное пособие отличается от других полно-

той рассмотрения всех аспектов организации государственной и муниципальной службы.

Ценным является то, что автор на основе нормативных правовых актов, непосредственно касающихся государственной и муниципальной службы, глубоко анализирует ее теоретические и организационно-правовые основы. Справедливо, что государственная служба рассматривается как инструмент государственного управления.

Настоящее пособие дает понятие об особенностях государственной службы в представительных, исполнительных и судебных органах власти. Приводятся статистические данные о состоянии аппарата государственных служащих во всех ветвях власти.

Раскрывая правовой статус и организацию деятельности гражданских служащих, автор обоснованно уделяет достаточно большое внимание раскрытию таких понятий, как «регламент» и «служебный контракт», так как в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ впервые предпринята попытка четкой и детальной регламентации деятельности каждого гражданского служащего.

Крайне важным является раскрытие во втором разделе особенностей применения современных кадровых технологий. Это может иметь практическое значение для работников кадровых служб органов государственной власти и местного самоуправления.

В конце каждой главы автор дает не только библиографический список основной и дополнительной литературы, но и контрольные вопросы и задания.

Представленное учебное пособие предназначено для обучения и самостоятельной работы студентов всех форм обучения по специальности «Государственное и муниципальное управление», а также может использоваться руководителями и специалистами органов государственной власти и местного самоуправления.

Практическое значение не только для студентов и слушателей, но и для государственных служащих имеет также параграф «Регламентация деятельности государственных служащих». В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должностной регламент является нормативным документом для государственного гражданского служащего. При подготовке должностного регламента специалисты по работе с кадрами довольно часто испытывают затруднения. Настоящее пособие дает пояснения по каждому пункту служебного регламента.

Ломова Н.Г.

к.п.с.н., зав. кафедрой государственной службы и кадровой политики АФ СИБАГС

Пресняков М.В. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / М.В. Пресняков, С.Е. Чаннов. – Саратов: Научная книга, 2008. – 412 с.

Рецензируемая монография представляет собой комплексное научно-практическое исследование механизма административно-правового регулирования государственной и муниципальной службы. Ценность данного исследования состоит в том, что авторы акцентировали внимание на вопросах возникновения и прекращения служебных отношений, имеющих принципиальное значение для правоприменительной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Они исследовали институт административно-правового регулирования прохождения государственной службы не только с позиции теории, но и практики.

Особое внимание в монографии уделяется проблемам и перспективам формирования служебного права Российской Федерации. По мнению авторов, в настоящее время служебное право может восприниматься как подотрасль административного права с перспективой выделения в самостоятельную специальную отрасль российского права.

Принципиальным для правоприменительной практики является решение вопроса о применении трудового законодательства к служебным отношениям. В юридической науке сложилось несколько подходов к вопросу о соотношении норм административного и трудового права при регулировании публичных от-

ношений на государственной и муниципальной службе. Авторы рецензируемой работы предлагают преодолеть субсидиарное регулирование государственно-служебных отношений трудовым законодательством и ввести режим специального регулирования служебным правом.

В качестве положительного аспекта следует отметить то обстоятельство, что рецензируемая работа подготовлена не только на основе анализа положений законодательства о государственной и муниципальной службе, но и с использованием иных нормативно-правовых актов, регулирующих отношения при поступлении на государственную и муниципальную службу, ее прохождении и прекращении. При этом им дан глубокий анализ и в отдельных случаях выработаны рекомендации по их совершенствованию. Это сделало исследование ценным не только для юридической науки, но и для правоприменительной практики.

При этом очевидна правоприменительная направленность монографии, поскольку в ней анализируются этапы поступления на государственную службу, прохождения государственной службы и прекращения служебных отношений.

В целом представленное исследование в полном объеме раскрывает сущность механизма административно-правового регулирования служебных отношений, выявляет отдельные проблемы служебного права и предлагает решения спорных вопросов и коллизий.

Монография вызывает обоснованный научный интерес у руководителей и специалистов государственных органов, государственных гражданских служащих, широкого круга уче-

ных-юристов, занимающихся исследованием проблем государственной и муниципальной службы, а также студентов специальности «юриспруденция» и «государственное и муниципальное управление».

Должиков А.В.

к.ю.н., зав. кафедрой гражданско-правовых дисциплин АФ СИБАГС

Знаменщиков Р.В.

к.ю.н., зав. кафедрой конституционного и административного права АФ СИБАГС

Пресняков М. В.,
Чаннов С. Е.

Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика





25 марта 2009 года в Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Алтайскому краю и Республике Алтай состоялось научно-практическое занятие для студентов II курса специальности «Государственное и муниципальное управление» Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле

Руководитель Управления Россельхознадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай Вячеслав Алексеевич Охременко познакомил студентов с историей создания Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (сокращенно – Россельхознадзора) и её территориальных органов. В ходе занятия выступили начальник отдела кадров, защиты гостайны, мобилизационной подготовки и охраны труда А.А. Сухоруких, начальник отдела экономики и финансов С.В. Киселёв, начальник отдела земельного контроля И.А. Лапшина и др.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, использования пестицидов и агрохимикатов, обеспечения плодородия почв, селекционных достижений, охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания, а также функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных. К имеющимся государственным полномочиям Правительством РФ дополнительно определены функции земельного контроля, государственного лесного и охотничьего контроля, государственного пожарного надзора в лесах.

Одной из важнейших областей деятельности Управления является земельный контроль. По данному направлению общее количество поднадзорных объектов составляет около 4,5 тысяч. Только за второе полугодие 2008 года Управлением проведено около 1 тысячи проверок, выявлено 375 нарушений земельного законодательства РФ, наложено штрафов на сумму более одного миллиона рублей. По итогам проверок в правоохранительные органы для принятия мер передано 24 материала.

Министерством сельского хозяйства 2009 год объявлен Годом российской пашни. В связи с этим особое внимание уделяется вопросу вовлечения в сельскохозяйственный оборот дополнительных земельных ресурсов. В Алтайском крае, по официальной статистике, 250 тысяч гектаров необработанной пашни. Это огромный потенциал увеличения посевных площадей таких стратегических культур как сахарная свекла, картофель, а также овощи, кормовые культуры и др.

Главенствующее направление деятельности Управления - организация пограничного



ветеринарного и фитосанитарного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации. Протяженность государственной границы Российской Федерации в зоне деятельности Управления составляет 1687,6 км. Сопредельные государства на участке границы являются стабильно неблагоприятными по ряду особо опасных карантинных зоонозов (ящур, бруцеллез, сибирская язва, грипп птиц, грипп лошадей и др.). Это требует повышенного внимания еще и потому, что Алтайский край имеет общую границу с Восточно-Казахстанской и Павлодарской областями Республики Казахстан. Приграничными являются 4 городских округа и 12 муниципальных районов края, на территории которых проживает 270 тыс. человек (10,6% от общей численности населения края). Многие жители края и Республики Алтай имеют родственников в соседней стране.

Управление обеспечивает выполнение функций государственного фитосанитарного и ветеринарного контроля в 12 пунктах пропуска через границу РФ; из них 8 – автомобильных, 3 – железнодорожных, один – в международном секторе аэропорта г. Барнаула, а также в 3-х пунктах на железнодорожном транспорте внутри поднадзорного региона.

Значительный объем импорта продукции растительного происхождения, в том числе семенного и посадочного материала, особенно из стран, слабо изученных в карантинном отношении, создает реальные предпосылки для проникновения на территорию страны особо опасных карантинных организмов. Своевременно выявить и не допустить их занос и распространение на территории РФ – одна из важнейших задач Россельхознадзора.

Несмотря на системный экономический кризис, экспортно-импортные поставки продовольствия продолжают. Правительство РФ вкладывает огромные средства в поддержку АПК страны. В условиях кризиса стоит ожидать, что активизируется и «серый» бизнес, который в погоне за сиюминутной выгодой будет пытаться поставлять и реализовывать недоброкачественную продукцию. Поэтому значение контроля и надзора в этой сфере трудно переоценить.

Один из главных принципов деятельности Управления Россельхознадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай – гласность, открытость, доступность. Этим цели служат публикации в прессе, теле- и радиопередачи, встречи с журналистами, обмен информацией на страницах сайта Управления.







АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «СИБИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» В г. БАРНАУЛЕ

Алтайский филиал образован в 2001 году и является государственным образовательным учреждением, имеющим право на ведение образовательной деятельности в сфере высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования. Филиал является высшим учебным заведением, главной задачей которого является подготовка современных высококвалифицированных государственных служащих, специалистов в области юриспруденции и финансов, способных успешно работать в условиях новой российской государственности.

Образовательная деятельность осуществляется по трем специальностям:

- **«Государственное и муниципальное управление»;**
- **«Финансы и кредит»;**
- **«Юриспруденция».**

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

В Аф СибАГС в г.Барнауле разработано более 50 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 практику работы на государственной службе и в муниципальных органах власти. Это в немалой степени способствует взаимодействию Филиала с органами государственной власти и местного самоуправления. В практику работы преподавателей прочно вошли практические занятия в администрациях различных уровней власти, а также на базе законодательных органов.

Образовательный процесс в полном объеме обеспечивается учебной литературой, информационными возможностями дисплейного класса, 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 СибАГС в г.Барнауле располагает двумя конференц-залами на 180 и 45 мест, учебными аудиториями с современным мультимедийным оборудованием.

Научная деятельность в Аф СибАГС в г.Барнауле направлена на исследование проблем формирования и развития системы государственного и муниципального управления, на соединение «теории и практики». В научно-исследовательскую работу Филиала вовлечены и студенты, которые активно участвуют в различных межвузовских и международных конференциях. Ежегодно в Филиале проводятся студенческие научно-практические конференции, круглые столы и семинары.

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

