

АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

информационно-аналитическое издание
Алтайского филиала
Сибирской академии государственной службы

№2
2008



**Эффект
законотворческой
деятельности
достигается
через
взаимодействие**

Иван ЛООР

Председатель Алтайского краевого Законодательного Собрания



УПРАВЛЕНИЕ

Сергиенко А.М.

*Социальная безопасность
населения Сибири:
масштабы угроз и политика
их преодоления*



ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Знаменщиков Р.В.

*Система и структура
органов местного
самоуправления города
Барнаула*



ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Воронков А.Ф.

*Территориальное общественное
самоуправление Железнодорожного района как один из
факторов социально-экономического развития*



ЧЕРДАНЦЕВ
Сергей Михайлович,
*заместитель
полномочного представителя
Президента Российской Федерации
в Сибирском федеральном округе*

Государственная и муниципальная служба – неперенный атрибут демократического правового государства, который обеспечивает осуществление функций и решение задач государственного и муниципального строительства. В современной России законодательство о государственной и муниципальной службе находится в стадии реформирования. В этой связи научные и практические изыскания в этой области имеют принципиальное значение для формирования нового механизма правового регулирования публично-служебных отношений.

В свете сказанного выход второго номера информационно-аналитического издания Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы “Алтайский вестник государственной и муниципальной службы” является знаковым событием для Алтайского края. Тематика номера обусловлена процессами, происходящими в политической и общественной жизни региона, поэтому в большей степени носит прикладной характер (муниципальные выборы на территории Алтайского края, визит немецкой делегации по приглашению Губернатора Алтайского края, конференция по проблемам муниципального управления и др.). При этом ученые и практики поднимают отдельные проблемы в сфере реализации законодательства и предлагают различные варианты их решения. В целом “Алтайский вестник государственной и муниципальной службы” позволяет частично удовлетворить потребности Алтайского края в научно-методическом обеспечении правоприменительной деятельности.

От своего имени выражаю уверенность в том, что “Алтайский вестник государственной и муниципальной службы” является востребованным изданием, полезным для практики государственного и муниципального управления и интересным как руководителям государственных и муниципальных органов, государственным и муниципальным служащим, так и ученым, занимающимся проблемами государственного и муниципального строительства.

Желаю авторскому коллективу новых идей и творческих успехов!

С уважением,

С.М. Черданцев

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.

ЗНАМЕНЩИКОВ Р. В.

КАЙГОРОВОДА 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.sibags.ab.ru/vestnik/>

E-Mail: sibags@ab.ru

Верстка И.В. Шаповалов

Дизайн С.Н. Кисленко

Подписано в печать 10.12.2008

Заказ 1050. 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

Лоор И.И. Эффект законотворческой деятельности достигается через взаимодействие 2

УПРАВЛЕНИЕ

Сергиенко А.М. Социальная безопасность населения Сибири: масштабы угроз и политика их преодоления..... 9
Романова Е.В. Методологические основания системы управления регионом 13
Ретивых И.В., Кайгородова Т.В. Имидж региона в системе его конкурентных преимуществ..... 15
Шарапов А.В. Развитие молодежного парламентаризма в Сибирском федеральном округе..... 18
Ляпина Ю.Н. Толерантность как необходимое профессиональное свойство личности руководителя..... 21
Самсонова Т.Н. К вопросу об эффективности управления 25

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Власов В.С. Противодействие коррупции в Российской Федерации и в Алтайском крае: состояние, проблемы, правовое регулирование..... 28
Корчагин А.А. Проблемы формирования методики расследования преступлений, сопряженных с коррупцией 32
Петрожицкая М.В. К вопросу об основных принципах государственной службы Российской Федерации..... 34
Чаннов С.Е. Гражданство как условие поступления на государственную и муниципальную службу..... 37
Должиков А.В. Образование государственных служащих в области основных прав человека..... 40
Коврижных И.В. Адаптация государственной службы к организационным изменениям: концептуальный подход 44

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Насыров Р.В. О назначении и сущности государственной власти 48
Прасолова И.А. К вопросу о некоторых полномочиях федеральной инспекции труда 52
Велиева Д.С. Деятельность органов государственной власти по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности: проблемы законодательного определения 55
Знаменщиков Р.В. Система и структура органов местного самоуправления города Барнаула 58

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Лацков В.Н. Особенности инвестиционной привлекательности Алтайского края для зарубежных инвесторов 60
Востриков Е.И. Особые экономические зоны – равнение на мировые стандарты.. 64
Кротов А.В. О некоторых предложениях по стратегии развития Алтайского края до 2025 года 67
Волкова К.И. Приоритеты краевого бюджета Алтайского края в 2009–2011 гг. 69
Гордеев К.В. Роль межбюджетных субсидий в развитии муниципальных образований Алтайского края 72
Балашова С.П. Муниципальное образование как интегрированная производственно-хозяйственная система 75
Ситникова О.В. Принципы тарифного регулирования региональных энергетических систем..... 78

ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Материалы научно-практической конференции «ТОС – школа гражданской активности» 81
Поторочин Н.А. Единый информационный день Алтайского края 99

В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ

Шашкова Я.Ю. Выборы органов местного самоуправления в Алтайском крае: итоги и особенности 101
Химочка С.А. Итоги муниципальных выборов..... 102
Список депутатов Барнаульской городской Думы пятого созыва..... 103
Список глав городов и районов Алтайского края 105
Книжное обозрение 110



ЭФФЕКТ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОСТИГАЕТСЯ ЧЕРЕЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

2 марта 2008 года сформирован новый состав представительного органа Алтайского края. От результатов работы краевых законодателей зависит благосостояние жителей Алтайского края, социально-экономическое развитие региона, финансирование краевых систем образования, здравоохранения, культуры.

Об итогах работы за прошедший период, о плане работы депутатов, о проблемах законотворческой деятельности и многом другом на вопросы редакции ответил председатель Алтайского краевого Законодательного Собрания Иван Иванович Лоор.

– Вы являетесь председателем Алтайского краевого Законодательного Собрания чуть более полугода. Насколько Вы свыклись с новым статусом, что было для Вас самым сложным в первые месяцы работы?

– Должен признать, что работа в законодательном органе требует иного подхода по сравнению с руководством органом исполнительной власти: необходимо более тщательно и с прицелом на долгую перспективу просчитывать последствия принимаемых решений. Законотворческий процесс достаточно длительный, да и принятые законы могут «заработать» не сразу.

Конечно, после избрания председателем Законодательного Собрания изменился не только формат работы, но и широта решаемых задач. Для меня не было слишком сложным войти в курс всех социально-экономических проблем: агропромышленный комплекс – это настолько всеохватывающая область, что мне приходилось разбираться и в налогово-бюджетной тематике, и в социальной сфере, и в вопросах местного самоуправления. Ну а где возникали неясности, мне помогали мои новые коллеги. Поверьте, это компетентные, эрудированные и знающие все тонкости законотворческого процесса люди.

Еще один новый по сравнению с исполнительной властью момент – отсутствие единоначалия. Законодательное собрание – коллегиальный орган, и любое решение должно учитывать мнение

наших коллег. Здесь невозможно отдавать приказы, нужно взвешенно и всесторонне обсуждать ситуации и находить порой компромиссное решение. И здесь мне помог мой прежний опыт депутатской деятельности на районном и краевом уровнях.

– Как Вы на данный момент оцениваете результаты работы Алтайского краевого Законодательного Собрания текущего созыва?

– Новый созыв отработал чуть более полугода. Наверно, еще рано подводить итоги, хотя некоторые характерные черты уже можно обозначить. Прежде всего, изменилась политическая конфигурация регионального парламента. В Законодательном Собрании есть крепкое ядро, что позволяет более четко и организованно заниматься законотворческой работой. При этом, на мой взгляд, у нас в целом сложились рабочие отношения между фракциями Законодательного Собрания.

Из результатов хотел бы отметить выстраивание конструктивных отношений с исполнительной властью региона. Убежден, что законотворческая работа будет эффективной только при консолидации действий власти, и представительной и исполнительной. Такая консолидация особенно важна, в том числе, в связи с предстоящей совместной работой по реализации инициатив по развитию институтов государственной власти, предложенных в Послании Президента Д.Медведева Федеральному Собранию.

Еще один момент, которому уделяется большое внимание, – качество предварительной проработки законопроектов. Хвастаться результатами еще рано, но мы уже много сделали для улучшения предсессионной работы над законопроектами. Например, мы стремимся привлекать экспертов, представителей научного сообщества и реального сектора экономики для обсуждения готовящихся нормативных правовых актов. При Законодательном Собрании созданы два консультативных совета – по вопросам АПК и по науке и инновациям.

Надо сказать, что мы не только предлагаем новые формы работы, но и бережно сохраняем многие важные и интересные идеи, предложенные прежними созывами. Это касается, например, развития молодежного парламентаризма: сформирован новый состав Молодежного парламента Алтайского края. Мы всячески помогаем ребятам в их гражданском и политическом становлении, более плотно привлекаем молодежных лидеров к работе «взрослого» депутатского корпуса. Продолжает работу и Совет по взаимодействию Алтайского краевого Законодательного Собрания с представительными органами муниципальных образований.

– Ожидается ли в ближайшее время рассмотрение и принятие каких-либо особо важных для края и его жителей законопроектов?

– Я думаю, самый важный из вопросов, рассматриваемых в ближайшее время – это закон «О краевом бюджете на



2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов». В основу бюджетных проектировок положены следующие стратегические приоритеты: постоянное повышение уровня жизни населения и обеспечение стабильности социально-экономического развития края.

Бюджет очень значительно вырос по сравнению с планом на этот год, а тем более – с предыдущими годами. Приведу лишь несколько цифр. Рост собственных доходов краевого бюджета в 2009 году по сравнению с планировавшимся год назад параметрами составит 144 процента. Причем рост бюджета направлен прежде всего на решение социальных вопросов. В два раза (на полмиллиарда рублей) увеличены расходы на культуру, на 40% – расходы на социальную политику. На нужды здравоохранения из краевого бюджета будет направлено также на 40% больше средств. А расходы территориального фонда медицинского страхования, бюджет которого мы также утвердили, вырастут почти в 2 раза. Не обижены будут и районы – ведь межбюджетные трансферты, которые передаются городским округам и муниципальным районам возрастают на 75%, что составляет более 10 миллиардов рублей. Общий объем запланированных на следующий год бюджетных расходов составит без малого 59 миллиардов рублей – это в полтора раза больше, чем планировалось в 2008 году. А в целом, в сравнении с 2005 годом бюджет 2009 года вырос в три раза.

Рост бюджетных доходов позволил нам принять и важнейшее социальное решение, направленное на устранение несправедливости, связанное с предоставлением мер социальной поддержки в виде компенсации оплаты за телефон и проезда и затрагивающее интересы ветеранов труда, тружеников тыла, репрессированных, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, учащихся общеобразовательных учреждений из многодетных семей. Ведь до настоящего времени денежные выплаты получали далеко не все льготники. Например, на компенсацию за телефон имела право только треть ветеранов труда – те, у кого был установлен стационарный телефон. А единый соци-

альный проездной билет не пользовался спросом у сельских жителей, так как не давал возможности ездить междугородным транспортом, всего 1,5% сельских льготников пользовались этим правом. Переход на денежные выплаты даст возможность получить дополнительную финансовую поддержку всем льготникам независимо от степени пользования общественным транспортом и наличия стационарного телефона. Кроме того, учитывая предложения общественности, приняли решение предоставить региональным льготникам право выбора: ежемесячные денежные выплаты либо бесплатный проездной билет.

Сейчас мы готовим План законодательской, организационной и контрольной работы на I-е полугодие 2009 года – собираем и обобщаем предложения комитетов и фракций Законодательного Собрания, Администрации края, других субъектов права законодательной инициативы. План будет утверждаться на последней, декабрьской сессии 2008 года.

– Именуются, ли, на Ваш взгляд, какие-либо проблемы в законодательской деятельности Алтайского краевого Законодательного Собрания?

– Думаю, надо совершенствовать систему планирования законодательской деятельности. Вряд ли возможно просчитать на десяток лет вперед, какие законы нужно принять – ведь, как вы прекрасно понимаете, – возможности правового регулирования на уровне региона определяются федеральным законодательством, а оно достаточно часто меняется. Но планирование законодательской деятельности все равно необходимо. Мы практикуем достаточно мягкий формат планирования – полугодовые планы, и, тем не менее, немалое число законопроектов вносятся вне плана или с нарушением утвержденных планом сроков. Это кстати, касается практически всех субъектов права законодательной инициативы.

На мой взгляд, многие субъекты права законодательной инициативы проявляют недостаточную активность во внесении в Законодательное Собрание своих предложений. Таким образом,

в частности, обладают в соответствии с Уставом (Основным Законом) Алтайского края, все представительные органы городских округов и муниципальных районов. Но предложений от них поступает не так и много. Сейчас в крае практически во всех муниципалитетах обновился депутатский корпус, и мы ставим этот вопрос перед вновь избранными депутатами.

В целом же, полагаю, что большая часть проблем не носит «критический» характер. У меня есть основания считать нашу законодательскую деятельность достаточно эффективной. Подтверждением этому является, в том числе, и сокращение в последние годы количества отрицательных отзывов контролирующих органов на принимаемые нами нормативные правовые акты. Хочу отметить, что у нас заключено соглашение с прокуратурой и территориальным подразделением Министерства юстиции, в соответствии с которым мы направляем им проекты правовых актов еще до их рассмотрения на сессии. Благодаря этому мы успеваем вовремя исправлять выявленные недочеты.

– Алтайское краевое Законодательное Собрание обладает правом законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Насколько эффективно используется это право Законодательным Собранием, какие инициативы за последнее время были внесены им в Государственную Думу, какова их судьба и дальнейшие перспективы?

– Алтайские законодатели традиционно являются одними из наиболее активных разработчиков законопроектов среди коллег из других регионов. И уже в этом созыве нами принято несколько законодательных инициатив (в силу длительности законодательского процесса Государственная Дума еще не успела их рассмотреть). В продолжение предыдущего вопроса о проблемах, должен признаться, что еще одной проблемой в нашей законодательской деятельности является сложность в прохождении наших законодательных инициатив в Государственной Думе. На мой взгляд, такая ситуация не связана с непрорабо-





танностью или неактуальностью наших предложений. К сожалению, эта беда касается инициатив большинства регионов России. Я убежден, что депутаты Государственной Думы должны активнее прислушиваться к инициативам с мест. Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию также обратил внимание на эту проблему. И я разделяю его предложения о том, чтобы Совет Федерации как координатор законодательной деятельности представительных органов территорий играл большую роль в информировании регионов о законодательном процессе на федеральном уровне.

– Каким образом осуществляется сотрудничество Алтайского краевого Законодательного Собрания с законодательными (представительными) органами государственной власти других государств и субъектов РФ? Каковы итоги и возможные перспективы такого сотрудничества?

– В отличие от исполнительной власти, построенной по принципу «вертикали», законодательная власть не обладает единством, поскольку каждый законодательный орган в нашей стране самостоятелен. Поэтому межпарламентское сотрудничество основано больше на самоорганизации и личных контактах депутатов.

Координирующая роль в межпарламентском взаимодействии принадлежит Совету законодателей, функционирующему при Совете Федерации. Этот орган регулярно собирается под председательством С. Миронова. И должен сказать, что значимость этого органа в последнее время повысилась, об этом говорит участие в его заседаниях Президента РФ. Основная задача Совета – совершенствование взаимодействия законодательных органов субъектов Федерации с палатами Федерального Собрания, а также между собой. Кроме того, участники Совета вырабатывают рекомендации по определению основных направлений развития федерального и регионального законодательства, обсуждают наиболее значимые проекты федеральных законов, обмениваются

опытом законотворческой деятельности и правоприменительной практики.

В рамках Совета законодателей работает 8 комиссий, членами которых являются спикеры региональных парламентов. Я выбрал для себя наиболее актуальное для нашего аграрного региона направление и работаю в Комиссии по вопросам законодательного обеспечения развития агропромышленного комплекса и земельным отношениям.

В Сибирском федеральном округе также созданы институты, обеспечивающие взаимодействие региональных парламентов. Это – Совет законодателей Сибирского федерального округа, возглавляет который мой томский коллега, председатель Государственной Думы Томской области Б.А. Мальцев.

И, как я уже сказал, очень много дают двусторонние контакты с коллегами из других регионов. Причем я убежден, что они не должны ограничиваться лишь общением руководителей парламентов. В октябре 2008 года мы опробовали новую форму взаимодействия между законодательными органами субъектов РФ. Нас посетила делегация Новосибирского областного Совета депутатов. Впервые в практике подобных визитов в делегации участвовали не только депутаты, но и работники аппарата. Основной целью визита был обмен опытом в сфере внедрения современных информационных технологий в практику работы законодательных органов. Как оказалось, нам есть чему поучиться друг у друга: Алтайское краевое Законодательное Собрание успешно внедряет в практику работы электронный документооборот, а Новосибирский Совет очень активно разрабатывает нормативную базу по внедрению современных информационных технологий. Так, в 2007 году Советом принят Закон Новосибирской области «О государственных информационных системах, государственных информационных ресурсах, территориальной информационной системе Новосибирской области», разработана «Концепция информационно-технологического обеспечения деятельности Новосибирского областного Совета депутатов». Мы внимательно ознакомились с текстом данных

документов, и теперь стоит вопрос – не пора ли нам разработать аналогичные документы? Если брать практическую сторону вопроса, то у нас наработок не меньше – полностью автоматизирована система делопроизводства, контроля за исполнением документов, материалы сессий рассылаются депутатам по электронной почте, прорабатывается вопрос создания электронной библиотеки, полной автоматизации законопроектной работы и т.д.

В процессе общения интересным оказался опыт подготовки и проведения сессий Совета. Новосибирские парламентарии сессии обычно проводят раз в два месяца, а между сессиями ведется детальная проработка проектов правовых актов документов в комитетах. В итоге вносится очень мало изменений в уже принятые законы, и отсутствуют длительные обсуждения проектов на сессии. Регламент Алтайского краевого Законодательного Собрания нам позволяет проводить сессии не реже одного раза в два месяца. И сейчас мы обсуждаем – не стоит ли нам в целях более эффективной предварительной проработки законопроектов удлинить промежутки между сессиями и использовать это время для более детальной подготовки выносимых на рассмотрение сессии вопросов? Мы решили в дальнейшем продолжать подобную практику межпарламентского обмена делегациями, а с Новосибирским Советом вообще планируем заключить соглашение о постоянном взаимодействии.

Мы придаем большое значение изучению опыта деятельности законодательных органов других регионов с целью применения лучших их наработок в деятельности краевого Законодательного Собрания. В частности, мне бы хотелось видеть в деятельности нашего Совета по взаимодействию Алтайского краевого Законодательного Собрания с представительными органами муниципальных образований применение методов работы аналогичного Совета Пермского края. Это – более четкое планирование работы Совета, большее число выездных зональных совещаний, причем с изучением опыта практической работы муниципальных образований,



заключение соглашений о сотрудничестве с представительными органами местного самоуправления.

Что касается перспектив сотрудничества с законодательными органами других регионов, то я считаю, что уже назрел вопрос о создании единого информационного пространства, которое могло бы стать средством оперативного общения и обмена актуальной информацией. Подобные проекты уже сейчас разрабатываются Федеральным агентством по информационным технологиям и реализуются в некоторых субъектах (например, в Республике Татарстан и Тульской области). Учитывая, что в настоящее время развитию информационных технологий и использованию интернета в деятельности органов власти Президент России Д. Медведев уделяет пристальное внимание, надеюсь, что Государственная Дума также обратит внимание на эту сферу взаимодействий. Ведь, как было отмечено в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года, именно плохая информированность регионов о законодательном процессе на федеральном уровне является основной причиной того, что из предложенных к рассмотрению Государственной Думой законодательных инициатив субъектов Федерации законами становятся единицы. И я бы еще добавил здесь: и законодательные органы субъектов не имеют эффективного механизма информационного взаимодействия между собой.

Что касается сотрудничества с парламентариями других государств, то такая работа также проводится. Прежде всего, площадкой для такого диалога является Координационный Совет «Наш общий дом Алтай», куда входят руководители законодательных и исполнительных органов власти соседних регионов России, Казахстана, Монголии и Китая. Например, весной этого года наши депутаты побывали в Монголии по приглашению коллег из представительного органа Баян-Ульгийского МНР. В октября этого года делегация Алтайского краевого Законодательного Собрания участвовала в Третьем Межпарламентском форуме «Таджикистан – Россия: потенциал межрегионального сотрудничества» в

г. Душанбе, где провела содержательные переговоры с коллегами из Согдийской области Республики Таджикистан.

– С чем связано проведенное в последние месяцы реформирование Аппарата Алтайского краевого Законодательного Собрания?

– Аппарат Алтайского краевого Законодательного Собрания – это система, которая должна постоянно развиваться и трансформироваться, чтобы отвечать потребностям текущего момента, реалиям социально-экономического развития страны и края. Реформирование аппарата Законодательного Собрания, а точнее изменение его структуры, не носило революционный характер, а являлось «настройкой» существующего управленческого механизма, и это нормальный рабочий процесс, который позволяет приблизить структуру аппарата к тем направлениям деятельности, которые сейчас наиболее актуальны.

Мы учли опыт законодательных органов других субъектов РФ. Аналогичная структура – несколько ключевых управлений, а в их составе – отделы – существует в очень многих регионах. В итоге в процессе структурной перестройки аппарата создано 4 управления и два самостоятельных отдела.

Нам удалось объединить в рамках созданного организационного управления как блок организационного и документационного обеспечения законотворческой работы, так и блок взаимодействия с органами местного самоуправления. Мы впервые создали отдел документационного обеспечения, которого ранее не было в структуре. Я думаю, никому не нужно объяснять, что работа с документами, в частности, с обращениями граждан – важнейшее направление деятельности любого органа власти. Мы должны не только формально исполнять федеральное законодательство о работе с обращениями граждан, мы должны внимательно, по существу, детально рассматривать все поступающие к нам обращения. Ведь именно это – как решаются проблемы населения, жителей края – лучше всего характеризует работу депутатов. Отдельный человек с его правами и свободами, личными интересами и проблемами не должен воспринимать-

ся, как это часто бывает, как средство для укрепления государственного могущества. Человек-гражданин, уверенный, что его права будут защищаться на любом уровне власти – вот наша цель. Именно тогда мы сможем сказать, что соблюдаем не только букву закона, но и его дух.

С 2009 года мы будем вести подробнейшую аналитику по обращениям граждан, по их тематике, планируем открыть специальный раздел на официальном сайте по аналогии с сайтом Государственной Думы. Я считаю, что соответствующая аналитическая работа, информационная открытость и доступность власти – одна из главных составляющих ее успеха, и сделаю все, чтобы любой житель мог в максимально короткие сроки решить свои «больные» вопросы.

В наше время актуальная, вовремя подготовленная информация, а также своевременная и полная аналитическая работа – это половина успеха руководителя любого уровня. Вновь созданному информационно-аналитическому управлению поставлена задача: поддерживать информационное обеспечение на современном уровне, структурировать и актуализировать имеющуюся информацию, обеспечить возможность оперативного доступа к ней. Интересный момент – мы плотно связали деятельность пресс-службы и аналитического блока. Это позволяет нам не только оперативно освещать текущую деятельность депутатского корпуса в СМИ, но и реализовывать долгосрочную стратегию информирования населения и медийного сообщества о сути принимаемых правовых актов, о положительных тенденциях в развитии Алтайского края.

И вообще я считаю, если реформа является не самоцелью, если она нацелена на результат и является результатом анализа сложившейся ситуации и призвана совершенствовать работу – такая реформа нужна. И я думаю, что та структура, к которой мы пришли на данный момент, – это удачный шаг в верном направлении.

– Вы упомянули про работу с органами местного самоуправления. Каков формат работы законодательного органа с муниципалитетами?





– На наш взгляд, одна из главных наших задач – оказание полноценной консультационно-методической помощи представительным органам муниципальных образований всех уровней, начиная от уровня поселения. Дело в том, что депутатский корпус поселений зачастую испытывает информационный голод – и в плане нормативного обеспечения своей деятельности, и в плане практических наработок, решения нестандартных вопросов. А между тем вектор развития политической системы России в последние годы предполагает повышение значимости представительных органов. Для уровня местного самоуправления это особенно актуально, поскольку в силу разных причин они долгое время находились в зависимости от местных администраций. Новая роль предполагает и соответствующий уровень компетентности. Поэтому наша цель – это разработка методических рекомендаций для представительных органов муниципальных образований по всем актуальным вопросам их деятельности – от организационных моментов (проведения сессий, работы постоянных комиссий и т.д.) до положительного опыта по взаимодействию с избирателями. Например, после выборов 12 октября 2008 года в ряде районов мы столкнулись с тем, что нет представления о некоторых базовых нормативных актах, регламентирующих деятельность представительного органа. Нам нужно разработать «Модельный регламент» представительного органа городского округа и муниципального района. Такая работа уже начата, и на 2009 год планируется выпустить целый ряд методических пособий по всем актуальным вопросам.

Но главное – это даже не разработка рекомендаций, главное – это довести их до депутатов представительных органов муниципальных образований в такой форме, чтобы стали ясными все вопросы, с которыми они сталкиваются в процессе своей деятельности. Поэтому мы с этого года активно внедряем практику выездных обучающих семинаров, на которых не только рассматриваем «теоретические» вопросы, но и говорим о положительном опыте работы муниципальных образований на конкретных

примерах. Планируется такая форма и на следующий год.

Еще одно важнейшее направление деятельности – это обеспечение работы Совета по взаимодействию Алтайского краевого Законодательного Собрания с представительными органами муниципальных образований. Этот институт мы учредили в прошлом созыве, во многом взяв за основу упомянутый выше Совет Законодателей. В состав Совета по взаимодействию входят руководители представительных органов всех городских округов и муниципальных районов края, а также председатель и заместитель председателя Законодательного Собрания и председатель профильного комитета по местному самоуправлению. На мой взгляд, Совет по взаимодействию должен быть живым и работоспособным и являться инструментом для оперативного отслеживания ситуации на местах, для мониторинга исполнения законодательства Российской Федерации и края на нашей территории. Совет – это именно та форма взаимодействия, через которую представительные органы муниципальных образований могут донести до всех депутатов Законодательного Собрания информацию о своих насущных проблемах. А мы готовы транслировать ее на федеральный уровень в виде обращений и законодательных инициатив.

– Нужен ли, по Вашему мнению, Алтайскому краю Уставный Суд, учреждение которого, в частности, предусмотрено Концепцией защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае?

– В настоящее время возможность создания Уставного суда Алтайского края как института, способствующего повышению уровня гарантий основ конституционного строя, укреплению законности в регионе, рассматривается и обсуждается.

Напомним, что Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов, нормативных правовых актов субъекта Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъек-

та Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Создание таких судов и их компетенция определяются законами субъектов Российской Федерации, а финансирование производится за счет средств бюджета региона.

Как известно, согласно Федеральному конституционному закону создание конституционных (уставных) судов не является обязательным. Специалисты аппарата Законодательного Собрания проводили мониторинг создания таких институтов в других регионах. В настоящее время образование конституционных судов предусмотрено конституциями большинства республик, входящих в состав Российской Федерации. Возможность создания уставных судов закреплена в уставах Красноярского края, Воронежской, Свердловской, Томской, Тюменской областей и некоторых других регионов. В ряде регионов такие суды учреждены, но не функционируют, в других действуют органы «конституционного надзора», которые не являются конституционными (уставными) судами. Во многих регионах, в том числе в Алтайском крае, создание таких судов уставами не предусмотрено и его функции выполняют суды общей юрисдикции.

В перспективе создание Уставного суда Алтайского края представляется возможным. Но это требует решения многих вопросов правового, организационного характера и потребует значительных финансовых расходов из средств краевого бюджета. Поэтому решение данного вопроса не может проходить без учета социально-экономических процессов и определения приоритетов в развитии тех или иных правовых институтов. И конечно, нужно более детально изучить опыт функционирования Уставных судов в других регионах, чтобы понять, насколько будет востребован обществом, гражданами и органами власти данный институт.

– По мнению некоторых политологов, в последние годы в Алтайском крае наметился отток и, как следствие, дефицит высококвалифицированных кадров, в том числе на государственной и муниципальной службе. На ваш взгляд,



действительно ли есть подобная проблема и, если есть, каковы пути ее преодоления?

– Дефицит высококвалифицированных кадров действительно является проблемой для края, как, впрочем, и для большинства регионов страны. Но существенного оттока кадров с государственной службы я не наблюдаю. Скорее наоборот, престиж и привлекательность государственной службы, на мой взгляд, в последнее время растёт. Мы заинтересованы в привлечении в систему власти людей с современными взглядами на экономику и управление. Летом 2008 года мы на конкурсной основе сформировали кадровый резерв на большинство должностей государственной гражданской службы.

В то же время, могу сказать, что работники аппарата Законодательного Собрания являются квалифицированными специалистами, опытными и в то же время быстро усваивающими требования времени. Аппарат Законодательного Собрания в последние годы существенно омолодился, и я рад, что за время моей работы этот процесс продолжился. Практически все работники имеют высшее образование, а многие и два высших образования. Среди специалистов аппарата шесть кандидатов наук и один доктор наук. Повышение квалификации является для нас обязательным требованием, поэтому сегодня многие работники аппарата обучаются в Алтайском государственном университете и Алтайском филиале Сибирской академии государственной службы.

– В последнее время в крае активно проводится работа по повышению квалификации чиновников различного уровня. Затронул ли этот процесс депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания и есть ли в этом необходимость?

– Депутаты Алтайского краевого Законодательного Собрания не относятся к категории государственных гражданских служащих, и поэтому обязательные требования по повышению квалификации на них не распространяются. В то же время, определенные формы учебы у нас давно отработаны. Так, в новом созыве мы уже дважды проводили се-

минары для впервые избранных депутатов. Первый семинар был своего рода «депутатским ликбезом»: на занятиях рассматривались Устав края, законы о статусе депутата, об Алтайском краевом Законодательном Собрании, о работе с обращениями граждан и другие, кроме того, перед депутатами выступали руководители структурных подразделений аппарата Законодательного Собрания. Второй семинар был приурочен к началу работы над краевым бюджетом и был посвящен изучению особенностей бюджетного процесса края.

В рамках информационно-аналитического управления аппарата у нас функционирует методический кабинет, где представлены новинки периодики, научные издания, организуются тематические выставки по различным направлениям депутатской работы. По заявкам депутатов готовятся тематические подборки научной и справочной литературы.

В целом, я должен отметить очень высокий образовательный уровень наших депутатов. Достаточно сказать, что подавляющее большинство депутатов, работающих на освобожденной основе, имеют ученые степени кандидатов и докторов наук.

Полагаю, что сам характер депутатской деятельности предполагает постоянное пополнение своих знаний. Депутаты имеют возможность участвовать в проводимых в Законодательном Собрании слушаниях и круглых столах, выезжать на аналогичные мероприятия Федерального Собрания, выступать на проводимых под патронажем Законодательного Собрания научных конференциях. Но, как известно, современное государственное управление предполагает непрерывное пополнение багажа знаний. И мы будем рады сотрудничеству с ведущими вузами и научными организациями региона, в первую очередь, с Алтайским филиалом Сибирской академии государственной службы, для обеспечения депутатов актуальной информацией по основным направлениям законотворческой работы.

– В Алтайском крае прошли выборы глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправ-

ления. Как Вы оцениваете их результаты?

– В ходе муниципальных выборов 28 районов края и город Алейск избрали своих глав администраций. При этом явка на выборах глав муниципальных образований составила 47,58%. Из 21 действующих глав муниципальных образований, принявших участие в выборах 12 октября, 11 нашли поддержку избирателей, 10 лишились своих постов. Среди них - главы Павловского, Красногорского, Залесовского, Шипуновского, Завьяловского, Локтевского, Хабарского, Панкрушихинского, Курьинского, Троицкого районов. Из 29 избранных руководителей районов - 19 являются членами «Единой России».

При избрании депутатов представительных органов городских округов и муниципальных районов было распределено 429 депутатских мандатов. Самую большую поддержку, 188 мандатов, получила «Единая Россия», далее идут «Справедливая Россия» – 18 мандатов, «Аграрная партия России» – 11, ЛДПР – 8, КПРФ – 6. Еще 182 мандата получили самовыдвиженцы. 5675 мандатов депутатских мандатов распределено в сельских поселениях.

В целом я хочу отметить, что, несмотря на объективные проблемы, выборы состоялись, и явка в большинстве случаев была достаточно высокой. Большую работу в организации и проведении выборов глав и депутатов представительных органов местного самоуправления провело Алтайское краевое Законодательное Собрание. Так, структурными подразделениями АКЗС была оказана значительная методическая помощь. Кроме этого, вопросы о ходе подготовки муниципальных образований к проведению выборов и об их итогах были заслушаны на Совете по взаимодействию Алтайского краевого Законодательного Собрания с представительными органами местного самоуправления, где им была дана соответствующая оценка.

Хочу заметить, что выборы показали, что нам еще нужно много работать с населением. Еще не все наши избиратели избавились от веры в чудо – кандидат в своей предвыборной программе, а часто просто на встречах с избирателями,





может дать самые фантастические обещания, и люди поверят и проголосуют. А в итоге мы можем получить недееспособного главу и обманутых в своих надеждах избирателей. Поэтому одну из своих задач как депутата я вижу в том, чтобы постоянно, на всех уровнях, в доступной форме разъяснять избирателям полномочия представительных органов, права и возможности депутатов. Низкий уровень правовой грамотности – это как раз то, чем пользуются некоторые кандидаты, применяя «грязные» избирательные технологии. И если раньше это было только в Барнауле, то теперь постепенно спускается на уровень сельских районов и даже поселений.

Нам никуда не деться от проявлений правового нигилизма среди населения, который выражается в игнорировании выборов. Особенно ярко это проявилась в городах. Явка составила от 15,6% (Камень-на-Оби) до 21,3% (Алейск). Сельские избиратели регулярно активно участвуют в выборах – есть районы, где явка составила более 60%. А в городах нам нужно обратить внимание прежде всего на молодежь. Да, активно работает Молодежный парламент, но пока еще социальная активность городской молодежи очень низка. Следующий год – 2009 – объявлен в России «Годом молодежи», и нам нужно сделать все, чтобы этот слой населения не чувствовал себя обойденным, не думал, что их проблемы и потребности находятся вне поля внимания представительной власти всех уровней.

Прошедшие в 2008 году выборы в представительные органы муниципальных образований отличаются тем, что в итоге мы имеем очень большое число депутатов, которые впервые получили мандаты. У них нет ни опыта работы с избирателями, ни опыта работы в представительном органе. Это в некоторых случаях относится и к руководителям постоянных комиссий, и к руководителям представительных органов. Поэтому, как я уже отмечал ранее, мы должны обеспечить должный уровень компетентности всего депутатского корпуса, начиная от поселений.

– В Алтайском крае впервые был проведен референдум по объединению муниципальных образо-

ваний - г. Змеиногорска и Змеиногорского района. Каково Ваше отношение к процессам объединения территорий муниципальных образований и каковы на Ваш взгляд их перспективы?

– Позвольте уточнить – референдумы по объединению муниципальных образований проходили и ранее, но трагивали они уровень сельских поселений. Итоги их были различные – если в Заринском районе в двух селах инициатива об объединении была поддержана жителями, то, например, в Курьинском районе жители села Бугрышиха – самого малонаселенного муниципального образования края, – предпочли остаться самостоятельными. А вот объединение города и района, действительно, произошло у нас впервые.

Для инициирования вопроса объединения и принятия такого решения у жителей муниципальных образований г. Змеиногорска и Змеиногорского района имелись объективные причины. Как известно, в настоящее время на территории района ведется освоение месторождений полезных ископаемых, и несогласованность органов власти двух муниципальных образований в вопросах предоставления рабочих ресурсов, их социально-бытовой обеспеченности и пополнения доходной части бюджетов в виде налоговых отчислений могла бы являться сдерживающим фактором в развитии рудной промышленности. Также разделенность территорий не позволяет активно и в полном объеме решать вопросы оказания качественных услуг в области здравоохранения жителям двух муниципальных образований, строительства дорожных сетей, транспортного сообщения между селами и т.д. Более того, единое управление укрупненным муниципальным образованием позволит дать новый толчок развитию туризма. В черте города сосредоточен большой комплекс объектов культурного и исторического наследия в виде музеев и Демидовских шахт, а район славится уникальными природными особенностями. В комплексе это создает хорошую базу для развития туризма. И, естественно, объединение территорий позволяет зна-

чительно сократить расходы на содержание органов местного самоуправления.

А если говорить в целом о целесообразности объединения муниципальных образований в крае, то следует сказать, что регион по количеству муниципальных образований занимает 1-е место в Сибирском федеральном округе и 3-е место в России. Подавляющее большинство муниципальных образований создавалось, как правило, в границах существовавших ранее сельсоветов, и при их формировании не оценивалось наличие материальных, финансовых, кадровых предпосылок. Есть немало малонаселенных поселений, где нет товарного производства. И эти обстоятельства могут стать объективными предпосылками для оптимизации границ муниципальных образований и обеспечения основы их реальной, а не декларативной самостоятельности. Но, на мой взгляд, навязывать жителям таких муниципальных образований какую-либо одну точку зрения было бы неправильно, и, более того, неэффективно. Мы уже проходили в истории период, когда волонтеристским путем по указке сверху то укрупняли районы, то разукрупняли. И это не только не облегчило решение управленческих задач, но и породило серьезные социальные проблемы на этих территориях. Инициатива об укрупнении муниципальных образований различных уровней может и должна исходить лишь от их жителей, а органы государственной власти Алтайского края должны содействовать процессу, т.е. оказывать значительную помощь организационного и консультационного характера, и создавать необходимые инструменты.

Подводя итог сказанному по данному вопросу, скажу, что я – не сторонник «кампанейщины», но убежден, что продуманный, взвешенный и дифференцированный подход к горизонтальной интеграции территорий позволит повысить их инвестиционную привлекательность, быстрее реализовать масштабные экономические и социальные проекты, более справедливо распределять налоговые поступления и межбюджетные трансферты, решить «большую» проблему сельских районов, не имеющих своего районного центра.





Алие Мустафаевна Сергиенко, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, доктор социологических наук

Статья посвящена анализу масштабов и динамики основных угроз социальной безопасности населения сибирских регионов. Представлены теоретические и законодательные основы социальной безопасности и ее угроз. Описаны результаты анализа статистических данных и социологического исследования социальных угроз в пяти сибирских регионах, проведенного в 2006 г. Дана характеристика социального настроения, удовлетворенности населения своим социальным положением. Представлена экспертная оценка созданных органами власти, бизнес-структурами и общественными организациями условий социальной безопасности и отношения населения к таким условиям, действиям органов управления по сохранению социальной безопасности в стране в целом или ее регионах. Проанализированы региональные различия угроз социальной безопасности в сибирских регионах.

СОЦИАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ СИБИРИ: МАСШТАБЫ УГРОЗ И ПОЛИТИКА ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

В России в условиях социально-экономической и политической трансформации неизмеримо возрастает ценность **социальной безопасности**. В связи с этим наибольшее внимание привлекают те регионы, где проблемы **социальной безопасности** выходят на первый план. К таким регионам относятся регионы Сибири, богатые природными ресурсами, обладающие высоким качеством человеческого потенциала, инновационностью, но при этом характеризующиеся низкими уровнем и качеством жизни и, как следствие, большей концентрацией угроз социальной безопасности и риска их возникновения. Это свидетельствует об актуальности такого исследования в Сибири, поскольку невнимание к концентрации угроз в отдельных регионах может привести к мультипликационному эффекту их распространения на страну и мировое сообщество.

В последнее пятнадцатилетие феномен социальной безопасности стал одним из особых объектов политики и внимания исследователей. В 1992 г. принимается Закон РФ «О безопасности», где социальная безопасность рассматривается как часть общей системы безопасности, определяемой как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Причем под жизненно важными интересами понимается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

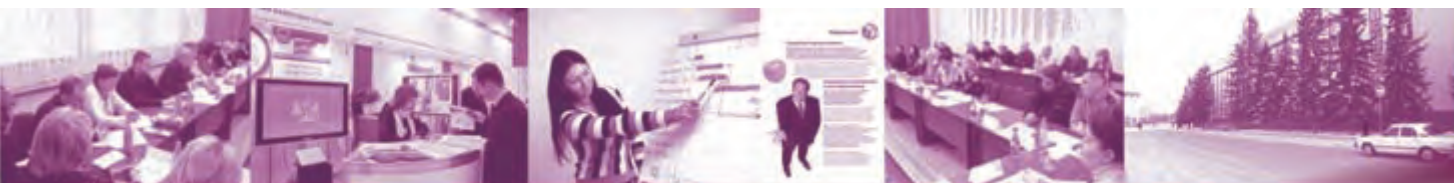
Следующим важнейшим шагом в разработке правовых основ **социальной безопасности** явилось принятие в 2000 г. Концепции **национальной безопасности** РФ, в которой выделены основные опасности развития современного российского общества, в т.ч. угрозы безопасности в социальной сфере. К таким угрозам отнесены опасности, связанные с расслоением общества на узкий круг богатых и большую массу бедных, малообеспеченных граждан; ростом безработицы, обездоленных; стихийным исчезновением среднего класса, являющегося основным источником платежеспособного спроса и потребления; трансформацией ценностных ориентаций населения страны, особенно молодежи; снижением интеллектуального и производственного потенциала страны; усилением криминальных структур.

Социальные науки изобилуют сегодня многообразием методологических подходов к исследованию **социальной безопасности**, анализу ее содержания, форм проявления и мер обеспечения. Наиболее распространенной является трактовка **социальной безопасности** на основе концепций социальной защиты и социальных рисков. Безопасность обычно понимается как отсутствие опасности, угрозы и риска ее возникновения, как состояние защищенности, надежности. Социальная безопасность определяется У. Беком как защищенность социальных субъектов от угроз, нарушающих их жизненно важные интересы, права и свободы, призванная поддерживать пос-

тоянное воспроизводство их жизнедеятельности и развития в рамках целостного сообщества¹.

Наряду с изучением социальной безопасности как защиты граждан от угроз на национальном и международном уровнях, в последнее время как относительно самостоятельная рассматривается проблема безопасности регионов на основе анализа их социально-экономического, политического, демографического, культурного и экологического потенциалов и угроз их развитию. Несмотря на обилие трактовок региона и ракурсов его анализа, представители различных социальных наук единодушны в том, что регион должен рассматриваться прежде всего как социально-территориальная подсистема общества, включающая, наряду с жизненным пространством, территориальную (в нашем случае – региональную) группу населения.

Исходя из этого, **под социальной безопасностью в регионе понимается совокупность условий жизнедеятельности населения, характерной особенностью которых является отсутствие социальных угроз.** Оценка таких условий позволяет определить соответствие социального положения людей нормам социального благополучия и вектор развития жизненного пространства региона. **Под угрозами социальной безопасности (социальными угрозами) в широком смысле понимаются социальные (социально-экономические, политические, социокультурные, экологические) явления и процессы,**





возникновение и развитие которых приводит к негативным изменениям в условиях жизнедеятельности людей, деградации жизненного пространства.

Для выявления масштабов и характера угроз социальной безопасности населения регионов Сибири, основных механизмов их профилактики и преодоления нами использованы данные статистики и социологических исследований. Летом 2006 г. проведен выборочный опрос более 1700 жителей пяти регионов Сибирского федерального округа (Алтайского и Красноярского краев, Кемеровской и Новосибирской областей, Республики Алтай), имеющих различную экономическую специализацию и отличающихся разным уровнем социально-экономического развития (работа выполнена в рамках государственного контракта №02.438.11.7048 от 20 марта 2006 г.). Кроме того, одновременно был осуществлен экспертный опрос 82 представителей региональных и муниципальных органов управления, территориальных управлений федеральных служб исполнительной власти.

Масштабы и характер угроз социальной безопасности замерялись с помощью индикаторов и показателей: 1) состояния социальной безопасности населения, в т.ч. оценки удовлетворенности населения своим положением, социального настроения; 2) оценки созданных органами власти, бизнес-структурами и общественными организациями условий **социальной безопасности**; 3) отношения населения к таким условиям, действиям органов управления по сохранению **социальной безопасности** в стране в целом или ее регионах.

Состав и масштабы угроз социальной безопасности. В регионах Сибири особое проявление находят угрозы социально-экономической безопасности, традиционные для мирового сообщества и распространившиеся в последние полтора десятка лет в России, такие как инфляция, бедность и чрезмерное социальное расслоение, безработица, низкое качество питания и ряд других. По результатам опроса, в рейтинге угроз **социальной безопасности** рост цен (на жилье, продукты, бензин) занимает первое место (53% опрошенных отнесли его к представляющим наибольшую опасность), на втором месте – падение доходов и уровня жизни (44%), безработица – третья по значимости угроза (42%) – рис. 1. Бедность и социальное расслоение относятся к наиболее опасным по мнению 40% респондентов.

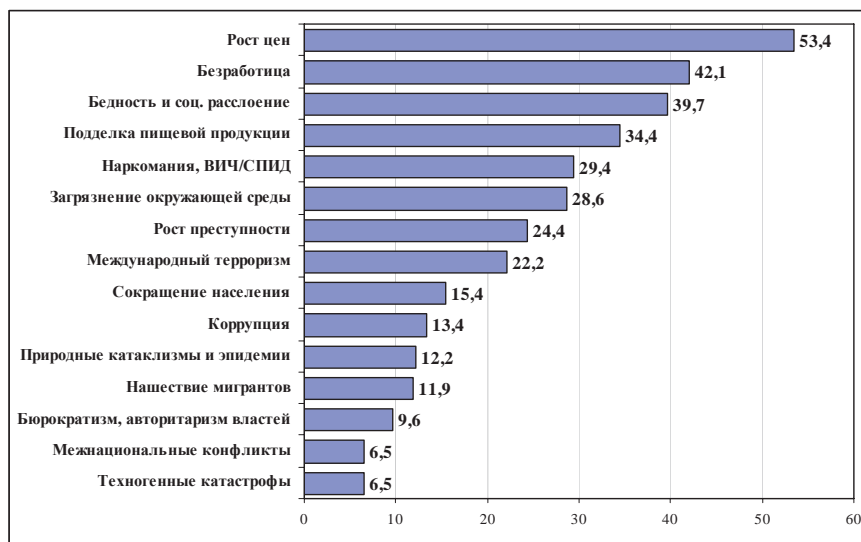


Рис. 1. Основные угрозы социальной безопасности населения регионов Сибири (опрос населения, 2006 г.)

Пятерку «лидеров» замыкает низкое качество, подделка пищевой продукции – 34%. Причем представители разных регионов Сибири были единодушны в выделении этой пятерки основных угроз.

Экспертные оценки основных угроз социальной безопасности населения также имеют социально-экономическую природу. Бедность и низкий уровень жизни с огромным отрывом от остальных признаны в качестве основной угрозы для сибиряков. Проблема чрезмерного расслоения общества на богатых и бедных заняла вторую позицию в рейтинге угроз. Третья позиция отдана безработице, четвертая – низким социальным гарантиям государства. Экспертную пятерку главных угроз социальной безопасности завершает проблема инфляции. Кроме того, эксперты обратили внимание на угрозы, связанные с подделкой пищевой продукции, ухудшением здоровья населения и его алкоголизацией.

К уже имеющимся и усилившимся в последнее десятилетие медико-социальным и экологическим (природного и техногенного характера) угрозам безопасности жизнедеятельности сибиряков, связанным, в частности, с последствиями воздействия ядерных испытаний Семипалатинского полигона, лесными пожарами, наводнениями, распространением клещевого энцефалита и другими, добавились новые смертельные угрозы глобального характера, имеющие более быстрый темп развития (ВИЧ/СПИД, туберкулез) или их повышенный риск (птичий грипп) в сибирских

регионах. Это привело к росту обеспокоенности жителей Алтайского края и Сибири в целом в отношении данных угроз. Значительно возросло внимание к проблеме наркомании и ВИЧ/СПИДа (шестая позиция по результатам опроса населения, 30%). Среди рисков, имеющих естественную и техногенную природу, сибиряков в большей мере волнует загрязнение окружающей среды (седьмой рейтинг, 29%). Природные катаклизмы и эпидемии (землетрясения, наводнения, засухи, птичий грипп и другие массовые заболевания животных, нашествия вредителей сельхозрастений и т.д.) заняли двенадцатую позицию (12%) и назывались респондентами в два раза чаще, чем техногенные катастрофы (пятнадцатое место).

Сибирские регионы в силу их географического положения попадают в зону особого риска и в связи со слабым потенциалом демографического воспроизводства, ростом миграционных притоков из азиатских стран СНГ и всего Тихоокеанского бассейна, прежде всего Китая, проблемами низкого уровня адаптации мигрантов, их ассимиляции с культурными традициями сибиряков и мигрантофобии². Именно Сибирь становится в последнее время объектом особых геополитических интересов, плацдармом для разворачивания новых политических сил, зачастую негативно воздействующих на социальное благополучие населения и усиливающих риски роста преступности, развития терроризма, ксенофобии и др. В общем рейтинге угроз социальной безопасности каждый четвертый-пятый сибиряк выделил



угрозы роста преступности (восьмой рейтинг) и терроризма. Сокращение населения, депопуляция входит в первую десятку угроз, этим обеспокоено 15% сибиряков. Отдельную группу социальных угроз образуют коррупция (11-й рейтинг, 13% респондентов) и бюрократизм, авторитаризм властей (10%). Достиг уже довольно значимой величины уровень обеспокоенности сибиряков «нашествием» мигрантов (12%) и межнациональными конфликтами (7%).

Значительно отличается от рейтинга угроз социальной безопасности расстановка приоритетов угроз личной и семейной безопасности. В отношении себя и своей семьи респонденты ощущают в первую очередь опасности ухудшения здоровья (48%) и медицинского обслуживания (33%), а также риски социокультурного характера – снижение уровня и качества образования (31%), падение нравственности (29%). Интересно, что угрозы природных катаклизмов заняли высокую третью позицию (32%), что можно объяснить бурным обсуждением в СМИ в период проведения опроса проблем птичьего гриппа и клещевого энцефалита. Следующую в рейтинге группу составили **социально-экономические угрозы**, такие как нехватка жилья и другие риски, связанные с обеспеченностью и качеством жилья (шестая позиция, 25%), увольнение с работы, безработица (23%), бедность и нарушение прав человека (в основном в сфере труда и занятости) – по 20%. Как угрозу личного характера 13% сибиряков воспринимают авторитарность властей и самоуправство чиновников, столь же масштабны опасности алкоголизма и наркомании. И хотя риски загрязнения окружающей среды и техногенных катастроф оказались почти в нижней части рейтинга, их доля довольно-таки весома – 17 и 10% голосов, соответственно.

Сравнение полученных нами результатов с исследованиями Левада-центра (осень 2005 г.) и других ученых показало, что **структура угроз социальной безопасности в сибирских регионах близка к общероссийской, но глубина и масштабность социальных угроз первого порядка** (рост потребительских цен, падение доходов, безработица, бедность и расслоение, безопасность продовольствия) **здесь острее, выражена ярче**³.

Данные статистики последних лет подтверждают выводы о более значительных масштабах **социально-экономических угроз безопасности** в регионах Сибири в сравнении со страной

в целом. Так, в 2005 г. среднедушевые денежные доходы в Сибири были ниже на 17,5%, начисленная зарплата – на 5,3%, обеспеченность жилплощадью – на 6,2%. В то же время уровень безработицы был выше в 1,2 раза, средне-сибирский уровень бедности превышал средний уровень по регионам России почти в полтора раза. В целом имеющиеся объективные и полученные субъективные оценки структуры основных угроз **социальной безопасности** практически совпали.

В Сибири сложилась значительная региональная дифференциация по показателям угроз безопасности, масштабы различий достигают почти четырех раз без их учета по автономным округам, а с учетом таковых – шести раз. Причем самая большая разница наблюдается по таким важнейшим показателям угроз **социальной безопасности**, как уровень бедности и безработицы. В национальных окраинах Сибири уровень безработицы и бедности достигает поразительно огромной величины. Даже в условиях повсеместного снижения уровня бедности в стране в новом десятилетии статистикой в 2005 г. зафиксировано 57,5% бедных в Эвенкийском автономном округе (Красноярского края), а в Усть-Ордынском (Иркутской области) – 76,5%.

Анализ процесса внутрисибирской региональной дифференциации показал, что в первой половине нового десятилетия (2000–2006 гг.) происходили разнонаправленные изменения различий в масштабах угроз социальной безопасности. Этот факт уже сам по себе свидетельствует о «сломе» в основном негативных трендов угроз 1990-х. Демографические процессы характеризуются сокращением региональных различий при дальнейшем наращивании масштабов угроз (продолжительность жизни, естественный прирост населения). Часть **социально-экономических процессов**, напротив, характеризуется снижением масштабности угроз при росте их региональной дифференциации (бедность), другая часть – однонаправленностью процессов динамики масштабов и региональной дифференциации угроз в позитивном (зарплата и доходы населения, обеспеченность жильем) и негативном направлении (преступность).

Территориальными очагами угроз социальной безопасности в Сибири являются, точнее остаются, национальные окраины России с традици-

онно отсталой экономикой и социальной сферой, что проявляется и в больших масштабах угроз, в разы превышающих допустимые по социальным нормативам пределы. **Это Республики Тыва, Бурятия и Алтай. К ним «присоединился» депрессивный регион агропромышленной специализации – Алтайский край.** Все вместе эти регионы образуют единую территориальную зону социальных угроз, по отношению к которой можно разрабатывать и применять общую региональную политику преодоления и профилактики угроз.

Общую **оценку состояния социальной безопасности** дают характеристики социального настроения, удовлетворенности населения своим положением. **Почти две трети сибиряков удовлетворены своим положением, имеют нормальное либо поднятое настроение.** Остальная треть респондентов не удовлетворена своим положением, ощущает незащищенность в различной форме. Основными сферами неудовлетворенности, причинами плохого настроения являются: материальное положение (19% считают себя бедными); жилье, его низкая обеспеченность и качество (только 57% опрошенных сибиряков имеют собственное жилье); работа; здоровье. Наряду с этими традиционными сферами, сибиряки (каждый пятый) связывают свою неудовлетворенность с местом жительства, ситуацией в населенном пункте, регионе, Сибири. О неудовлетворенности положением свидетельствуют и потенциальные намерения его изменить: **каждый третий сибиряк намерен изменить место жительства.** Столь высокий эмиграционный потенциал в Сибири определяется главным образом социально-экономическими причинами – желанием повысить материальное благосостояние (58%) и улучшить будущее своих детей (35%). Другими словами, для сибиряков характерны экономически мотивированные миграции: люди намерены перемещаться в города и регионы с более высокими доходами.

К основным факторам и механизмам возникновения и распространения угроз социальной безопасности в наши дни эксперты отнесли прежде всего факторы внешней среды: во-первых, экономические реформы, политику государства (36,5%) и, во-вторых, плохие «стартовые» социально-экономические условия людей (выросли в бедности, не получили хорошего образования, профессии и помощи родительской семьи; в семье много детей и др.) – 24%.





«Препятствует» **социальной безопасности** и само население, низкий уровень их социальной адаптации – 21%, их низкая социально-экономическая активность – 13%, девиантное поведение (пьянство, употребление наркотиков и др.) – 6%.

Сибиряки выразили сравнительно высокий уровень доверия к традиционным субъектам и институтам власти, изначально призванным решать проблемы безопасности. В качестве основных институтов защиты своих интересов и безопасности респонденты признают прежде всего милицию и судебную власть. В поисках защиты от угроз иногда обращаются в органы местного самоуправления, крайне редко – в региональные органы исполнительной власти, и практически к нулю сведена обращаемость к федеральным органам и Президенту. Важнейшую роль в защите от социальных угроз (сопоставимую с милицией и судом) играют группы личной коммуникации – родные и близкие, друзья, образующие первичные социальные сети. На уровне негосударственных институтов заметен резкий провал: ни один из таких субъектов, как общественные правозащитные организации, средства массовой информации, не набрал и пятипроцентного рейтинга.

Отношение населения к реформам и оценка действий государства по обеспечению социальной безопасности⁴. В ходе исследования выявлено неоднозначное отношение сибиряков к реформам и невысокий уровень их оценки. Сравнительно высоко оценили население и эксперты деятельность государства по преодолению угроз, связанных с природными и техногенными катастрофами; низкий рейтинг получили главным образом те направления, что должны обеспечивать профилактику выявленных основных социальных угроз, а именно: повышение доходов населения и решение их жилищных проблем, возможность получения высшего образования, борьба с безработицей и ростом цен.

Отношение населения к реформам оценивается на основе **степени удовлетворенности деятельностью отдельных институтов управления, субъектов политики**, действующих в сфере социальной безопасности. Здесь самую высокую оценку (с большим отрывом от остальных институтов и субъектов политики) получил Президент РФ: более 70% респондентов в той или иной степени довольны его деятельностью. Почти в два раза ниже удовлетворенность де-

ятельностью Правительства РФ (38%), еще более низкие оценки получили федеральные органы законодательной власти: Совет Федерации РФ – 27% и Государственная Дума РФ – 24%.

На региональном уровне (субъекта РФ) достаточно высокий рейтинг имеют главы исполнительной власти регионов Сибири. Деятельностью своих губернаторов удовлетворена половина сибиряков. Вместе с тем работой региональных законодательных органов, депутатского корпуса довольны менее трети опрошенных. Аналогичное соотношение, но с меньшим отрывом, сложилось и на уровне местного самоуправления: здесь 43% удовлетворенных в той или иной степени деятельностью глав своих муниципальных образований и 33% – законодателями.

Направления и технологии повышения социальной безопасности населения. Ситуацию с социальной безопасностью на ближайшие годы эксперты оценили как сравнительно устойчивую, в основном без особых перемен либо с позитивными изменениями, основы которых заложены социально-экономической динамикой последних лет. Среди причин возможных негативных изменений, вызывающих необходимость усиления механизма профилактики угроз, выделено то, что в Сибири постепенно исчезают, «истончаются» две мощные «подпорки», обеспечивающие ее социальную безопасность – накопленный научно-технологический потенциал и потенциал разведанных сырьевых ресурсов.

Большинство предложений экспертов по повышению социальной безопасности населения в регионах Сибири касается эффективной реализации известных направлений социально-экономической политики (политики доходов, занятости, развития социальной инфраструктуры, социальной поддержки населения, демографической и миграционной политики), реорганизации и совершенствования институтов, обеспечивающих безопасность. Главными являются вклад в «человеческий фактор» (в обучение и здравоохранение) и создание экономических условий для самореализации. К предложениям с региональной спецификой относятся те, что связаны с отраслевой специализацией региона и особенностями расселения (например, усиление поддержки села и сельского хозяйства, по мнению экспертов Алтайского края и Республики Алтай). Популярными оказались предложения по совершенствованию

межбюджетных отношений Центра и регионов, перераспределению средств для решения проблем социальной безопасности в пользу проблемных регионов. Высказывались предложения по усилению дифференцированного подхода в политике Центра по отношению к регионам, позволяющего учитывать особенности климатических условий проживания, социально-экономической и демографической ситуации в регионах.

В целом проведенный анализ социальных угроз в Алтайском крае и других сибирских регионах, позволяет сделать вывод об острой необходимости формирования единой национально-региональной системы обеспечения социальной безопасности в России. **Несистемность проведенных в регионах преобразований, имеющих автономно-региональный либо общенациональный характер, но без учета региональной специфики, уже привели к последствиям чрезмерного социально-территориального расслоения.** Мы получили в результате реформ группу «тяжелых» аутсайдерских регионов, где неблагоприятное состояние социальной безопасности сочетается с перспективой дальнейшего нарастания угроз. И хотя процессы пространственной концентрации угроз приостановлены в новом десятилетии (во многом благодаря более значительным масштабам федеральной поддержки регионов), к настоящему времени сохраняется сравнительно высокий ее уровень.

Таким образом, **назрела необходимость перехода к новым системным технологиям обеспечения социальной безопасности с учетом региональных векторов развития**, в т.ч. к формированию новых институтов, опирающихся на информационный национальный мониторинг социальных угроз и обеспечивающих «подушку безопасности» в случае наступления социальных рисков.

1. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну. М., 2000. С. 130.

2. Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? / Н.В. Зубаревич и др. М., 2005. С.64.

3. Личная безопасность как экономическое благо: институциональный анализ и институциональное проектирование / А.А. Аузан и др. М., 2006. С. 30-60.

4. Сергиенко А.М. Социальная безопасность населения: динамика угроз в Алтайском крае и других регионах Сибири // Социально-экономическое развитие региона: методика и результаты исследования. Гл. 10. Барнаул, 2008.





Елена Вениаминовна Романова, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат философских наук

Процесс управления регионом требует целостной системы нормативно-правового, информационного, научного, кадрового, социального и финансового обеспечения. Управление регионом необходимо рассматривать как целостную систему. При принятии решений следует опираться на комплекс методов стратегического анализа и технологий связей с общественностью.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ

Система управления развитием региона представляет собой некую целостность, способную реализовывать намеченные для развития цели. В этой связи заметим, что для осуществления информационно-стратегического анализа системы управления регионом необходимо применять методы стратегического анализа, синергетический подход, а также методы «информационного моделирования»¹. Система управления развитием региона имеет связи как с объектами управления, так и с внешней средой.

Структурные компоненты системы управления связаны прямыми и обратными коммуникационными потоками. Прямые связи обеспечивают поступление в систему управления развитием региона данных о состоянии объектов управления и окружающей среды, информации от вышестоящей системы (федерального центра, федерального округа), а также доведение до объектов управления сведений об управляющих воздействиях. Задача обратной связи — поставлять в систему управления информацию о процессе и результатах регионального развития.

Рассматривая управление регионом как **сложную социальную систему**, с позиции системного подхода взаимосвязь компонентов той или иной социальной системы признается более важной, нежели каждый из этих элементов, так как именно она определяет поведение системы в целом. По сути, системный подход использует такие инструменты, как здравый смысл, эвристический метод проб и ошибок, однако базируется он на рационалистических методах индукции и дедукции, а также методах логического моделирования и экспертных оценок. Следует иметь в виду, что особенностью методологии системного анализа является «преобладание синтетического подхода над аналитическим»², особенно если речь идет о социальных системах. Методология системного анализа предполагает использование наряду с количественными качественными методами исследования.

Анализ системы управления не может быть корректным, если четко не определены составляющие объекты управления, механизмы и способы воздействия на них. В современной теории управления еще не выработано единое понимание объекта управления в социально-экономических системах. Существует, например, мнение, что объектом управления в таких системах являются люди и социальные организации, однако мы придерживаемся другой позиции, в соответствии с которой люди и социальные группы являются как субъектом, так и объектом, а также и потребителем результатов управления, причем в качестве объекта управления они выступают, скорее, как субъектный элемент трансформации процессов, на преобразование которых, в конечном счете, направлено управленческое воздействие. Представляется, что наиболее полно ответить на поставленный вопрос можно путем введения понятия «непосредственного» и «опосредованного» управления. В этом случае очевидно, что объектом (как и субъектом) непосредственного управления всегда выступают люди, а объектом опосредованного управления — процессы (в данном случае — отражающие развитие региона).

Система управления развитием региона структурно может быть представлена как совокупность взаимосвязанных подсистем: целевых, функциональных и обеспечивающих. При этом состав целевых подсистем определяется конкретными целями социально-экономического развития региона, состав функциональных — набором ключевых функций управления, состав обеспечивающих подсистем обусловлен общими требованиями к механизму управления и включает нормативно-правовое, информационно-аналитическое, научное, финансовое, кадровое и социально-психологическое обеспечение. Содержательное наполнение обеспечивающих подсистем в большой степени обуславливается спецификой перспектив социально-экономического развития и властными

полномочиями регионального уровня управления³.

Мы полагаем, что предметом анализа системы управления развитием региона является элементный состав субъекта управления и содержательные характеристики механизма управления, под которым мы понимаем осуществление взаимодействия данных субъекта и объекта через совокупность функций и методов управления.

На основе процессного подхода⁴, мы предлагаем выделить два класса функций: базовые и связующие. В качестве «базовых» в этом случае рассматриваются функции планирования, организации и контроля, процесс реализации которых, в свою очередь, предусматривает выполнение так называемых связующих (процессных) функций, к которым мы относим функции принятия решений, коммуникации и мотивации. Содержательное наполнение всех этих функций обуславливается спецификой управления региональным развитием.

В теории систем показано, что **результаты функционирования и развития любой большой системы зависят от двух главных факторов — потенциала системы и эффективности управления им**. Управленческий ресурс становится определяющим при реформировании и развитии экономики региона. Его неполное или неверное использование ведет к стагнации общественного развития, тормозит прогресс, порождает бедность. Поэтому в ходе стратегического анализа стартовых условий развития региона важно оценить реальные возможности системы управления, распорядиться потенциалом региона, его ресурсами.

Система управления развитием региона сама является его существенным компонентом. Из этого следует, что разного рода трансформациям системы управления должны предьявляться те же общие требования, которые предьявляются и к развитию региона. В одной из исследовательских работ показано, что среди наиболее важных требо-





ваний, предъявляемых сегодня к развитию российских регионов, следует указать на комплексность, безопасность, пропорциональность и инновационность.

Применение основных научных принципов стратегического анализа, таких как целенаправленность, системность, эффективность, имеет свою специфику при рассмотрении системы управления развитием региона.

Принцип системности носит здесь ключевой характер, а системный подход является, по сути, одним из методов стратегического анализа системы управления.

Важно сформировать оценку потенциала управления, дать определение ответственности ему управленческих возможностей задачам развития региона, выявить направления совершенствования системы управления.

Можно выделить задачи анализа системы управления развитием региона:

- оценить полноту структурированности и регламентации системы органов власти на территории с позиции обеспечения развития региона;
- выявить проблемы, возникающие в системе управления регионом, наиболее слабых звеньев этой системы, а также причин, их порождающих;
- определить потенциал развития системы управления и условий его реализации;
- обозначить степень готовности системы управления к обеспечению стратегического развития региона;
- выявление факторов влияния на основные элементы и всю систему управления регионом в целом;
- оценить степень комплексности, безопасности, пропорциональности и инновационности системы управления;
- определить эффективность функционирования системы управления развитием региона.

Используя методы системного анализа, можно выделить следующие структурные блоки и элементы системы управления развитием региона:

1. структурный блок — подсистему «структурная организация субъекта управления»;
2. подсистему «процесс управления»;
3. подсистему «обеспечение управления».
4. структурный элемент «Планирование»
5. структурный элемент «Организация»
6. структурный элемент «Принятие и реализация управленческих решений»
7. структурный элемент «Коммуникация»
8. структурный элемент «Мотивация»
9. структурный элемент «Контроль»

Например, при рассмотрении структурного элемента «Контроль» мы выделяем четыре направления, из которых

существенное значение для целей стратегического анализа имеют два: социально – экономический мониторинг и контроль исполнения решений.

Применительно к проблематике стратегического анализа системы управления развитием региона необходимо отметить два обстоятельства. Во-первых, к каждому из выделенных структурных блоков системы управления целесообразно применить технологию факторного анализа⁵, которая является интерпретацией известного метода SWOT-анализа. Речь идет о том, чтобы определить, какие факторы (внешние и внутренние) способствуют совершенствованию и развитию рассматриваемой подсистемы и могут быть отнесены к категории «факторы развития», а какие — определяют негативные тенденции и могут быть названы «факторами торможения». Используя экспертную оценку значимости каждого из факторов, мы можем получить сводную факторную оценку перспектив совершенствования и развития системы управления. Во-вторых, система управления, способная функционировать и обеспечивать развитие региона в условиях изменяющейся внешней среды, должна обладать целым рядом качеств, присущих ей как целому. Речь идет о таких характеристиках, как комплексность, безопасность, пропорциональность, инновационность, эффективность. Помимо этого, система управления развитием региона должна обладать рациональностью, которую с позиции синергетики мы рассматриваем как свойство, фиксирующее способность системы к саморазвитию. По нашему мнению, **синергетический подход является необходимым дополнением к методике традиционного причинно-следственного логического анализа** как инструмента обоснования сложившихся тенденций, проблем и отклонений в функционировании системы управления. То, что синергетика, по сути, противопоставляет взаимодействие причинно-следственным связям, не является препятствием для использования и логического, и синергетического подходов, поскольку предметы анализа у них различны: синергетика исследует систему как данность и пытается раскрыть ее эволюционирование на основе принципов самоорганизации, которая осуществляется за счет образования внутри системы трансформационного потенциала как результата взаимодействия ее компонентов⁶; причинно-следственный анализ, в свою очередь, предполагает изучение изменений, происходящих в системе, на основе историко-логического подхода с учетом последовательности изменений и внешних воздействий, используя приемы аналогии и экстраполяции.

Технологии, которые используются в системе управления регионом, существенно влияют на внутреннее состояние как субъекта, так и объекта управления (в последнем проявляются результаты управленческих воздействий). Здесь следует обра-

тить внимание на уровень централизации (децентрализации), который отражается в характере распределения полномочий и предметов ведения, а также в самой практике управленческой деятельности (в принятии и реализации управленческих решений)⁷. Во многом уровень централизации (децентрализации) определяется законодательными документами (поскольку речь идет о системе власти и государственном управлении). Однако внутри самих органов власти и управления, в администрациях субъектов РФ существуют проблемы организации управленческой деятельности, обусловленные традиционными бюрократическим тенденциями и иерархическим принципом построения и функционирования организационной структуры.

Существенную роль играют также набор методов управления, используемый в практике деятельности органов управления, и соотношение, существующее в применении экономических, административных и социально-психологических методов.

Важно отметить, что в системе управления регионом невозможно создать организационную структуру, позволяющую решать все задачи в автономных блоках, существенное значение имеет система горизонтальных связей между структурными подразделениями, должностными лицами, обеспечивающая необходимое взаимодействие. Известно, что необходимость горизонтальных связей возрастает пропорционально степени сложности и неопределенности решаемых задач, что ведет к созданию матричных структур.

Процесс управления требует целой системы обеспечения, в состав которой входят: нормативно-правовое, информационно-аналитическое, научное, кадровое, социально-психологическое и финансовое обеспечение. Все они также должны быть объектами стратегического анализа системы управления регионом.

1 Технологии в политике и политическом управлении. М., 2000. С. 244.

2 Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Основы системного анализа. Томск, 2001. С. 46.

3 Управление общественными отношениями / Под ред. Комаровского В.С. М., 2003. С. 40-41.

4 Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / пер. с англ. М., 1992. С. 58-60.

5 Развитие депрессивных муниципальных образований: стратегический выбор и механизм реализации / под ред. В.Е. Рохчина. СПб., 2001. С. 87-98.

6 Евстигнеева Л., Евстигнеев Р. От стандартной экономической теории к экономической синергетике // Вопросы экономики. 2001. № 10. С. 17-18.

7 Мильнер Б.З. Исполнительская власть: принципы организации и управления // Вопросы экономики. 2002. № 7. С. 26-27.



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

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



Имидж региона, независимо от того формируют его целенаправленно или нет, складывается в глазах реальных и потенциальных потребителей данного региона. Сегодня необходимо целенаправленно управлять имиджем региона, так как, во-первых, все регионы функционируют в конкурентной среде, а во-вторых, имидж может либо укреплять конкурентные преимущества региона, либо их ослаблять.

ИМИДЖ РЕГИОНА В СИСТЕМЕ ЕГО КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ

В настоящее время **имидж** является одним из определяющих факторов восприятия регионов и формирования вокруг них дружественной общественной среды. Это, в свою очередь, оказывает самое непосредственное влияние на лояльность со стороны федерального центра, других субъектов Российской Федерации, международного сообщества.

В литературе по региональному управлению регион определяется как часть территории с более или менее однородными природными условиями, специфическими экономическими, демографическими, историческими характеристиками. Регион как объект хозяйства определяется тем, что на его территории функционирует и развивается система связей и взаимозависимостей между предприятиями, организациями, отраслями, что позволяет рассматривать его как подсистему социально-экономического развития страны с законченным циклом воспроизводства, имеющим свою специфику¹.

Сегодня ученые отмечают следующие тенденции развития регионов России: с одной стороны – децентрализация, рост экономических возможностей, с другой стороны – глобализация экономики, повышение роли межгосударственного уровня в принятии решений.

В этих условиях зарождается новое явление: районы становятся «региона-

ми-предпринимателями». Все чаще они рассматриваются как квази-предприятия, которые активно распоряжаются своими ресурсами для повышения **конкурентоспособности** в экономической, социальной и природной сферах с целью привлечения инвестиций и населения, способны объединить, мобилизовать местные социальные, экономические, политические ресурсы².

Данные факторы говорят о том, что главной движущей силой развития регионов является конкуренция. Более того, в связи с различиями потенциалов и возможностей развития территорий конкурентная борьба между регионами России возрастает. Поэтому эффективность развития региона сегодня требует активного использования наиболее существенных его **конкурентных преимуществ**. Тот или иной набор конку-

рентных преимуществ определяет конкурентоспособность региона.

Конкурентоспособность региона рассматривается в настоящее время в литературе как одна из важнейших тем в региональной экономике. Вместе с тем некоторые исследователи, в частности П. Кругман, относятся к современному «увлечению **конкурентоспособностью**» критично, считают, что **конкурентоспособность** — «атрибут компаний»³. Но многие ученые соглашаются, что окружающая среда (в том числе региональная) оказывает заметное влияние на **конкурентную** позицию предприятий.

Мы полностью согласны с мнением о том, что конкурентоспособность региона оказывает влияние на конкурентоспособность предприятий, кроме того, и конкурентные позиции предприятий

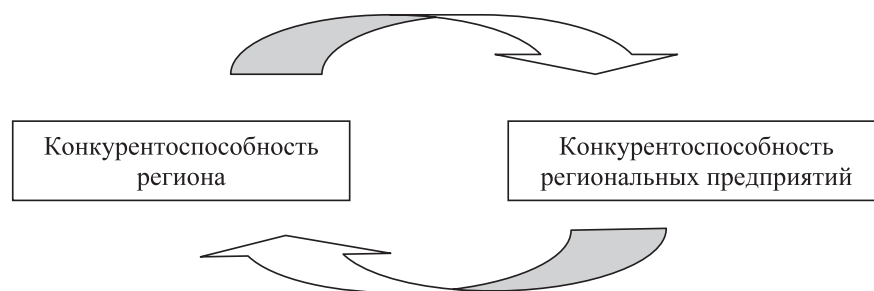
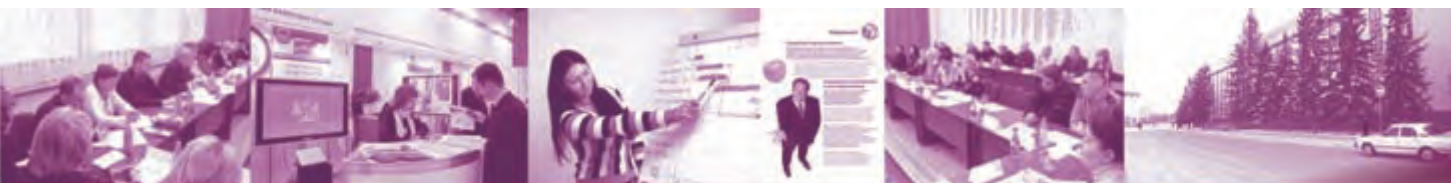


Рис. 1 Взаимозависимость конкурентоспособности региона и предприятий данного региона





региона сказываются на **конкурентоспособности** данного региона.

То есть, по нашему мнению данные понятия взаимозависимы.

Чтобы сделать регион **конкурентоспособным**, следует предоставить необходимые локализационные условия и содействовать **конкурентоспособности** предприятий, действующих в регионе. Иными словами, **конкурентоспособность региона** зависит от **конкурентоспособности предприятий**, расположенных в нем, но чтобы их привлечь и удержать в регионе, необходимо предоставить предприятиям условия, способствующие их **конкурентоспособности**.

Как отмечает А.П. Панкрухин, региональный рынок находится в эпицентре **конкуренции**. На рынках **конкурируют** между собой товары и предприятия из разных регионов. Представители региональной власти ведут борьбу на федеральном уровне за предоставление региону более благоприятных экономических условий по сравнению с другими, за трансферты, дотации и федеральные заказы региону, лоббируют интересы крупных структурообразующих предприятий региона, ищут возможность для самостоятельного налаживания международных связей, пытаются административными методами защитить местного производителя⁴.

Рассматривая понятие **конкурентоспособности** региона, И. Бегг его определяет с двух позиций: во-первых, с позиции уровня развития экономики региона; во-вторых, в сравнении с другими регионами.

Из чего складывается конкурентоспособность региона?

В самом общем виде, конкурентоспособность определяется как способность выдерживать конкуренцию в сравнении с аналогичными объектами на данном рынке.

Как уже было отмечено, **конкурентоспособность региона** формируют **конкурентные преимущества** этого региона, то есть, **конкурентоспособность** является результатом, фиксирующим наличие конкурентных преимуществ, без последних невозможно **конкурентоспособность**. Однако наличие отдельных **конкурентных преимуществ** не означает автоматическое предпочтение. Только в комплексе они могут оказать решающее влияние при выборе лучшего.

Сами же конкурентные преимущества формируются многочисленными

факторами и определяются как уникальные осязаемые и неосязаемые ресурсы, которыми владеет регион, а также стратегически важные для него сферы жизнедеятельности, которые позволяют побеждать в **конкурентной борьбе**. В каждом регионе можно выделить свой набор уникальных **конкурентных преимуществ**. Как справедливо отмечают многие авторы, регионы достигают преимуществ именно благодаря различиям, а не сходству.

Какие же **конкурентные преимущества** региона формируют его **конкурентоспособность**?

По мнению В.П. Шорохова и Д.Н. Колькина, конкурентоспособность региона включает его способность производить продукцию и оказывать услуги, соответствующие требованиям зарубежных рынков, одновременно поддерживая высокий и стабильный уровень доходов своего населения⁵.

Другие авторы важную роль в определении **конкурентоспособности** региона в настоящее время отдают следующим условиям: определение роста благосостояния в качестве цели повышения конкурентоспособности территории; «пространственное измерение» конкурентоспособности, т.е. признание значения пространственных характеристик тех экономических субъектов, от деятельности которых зависит конкурентоспособность региона; признание роли органов государственной власти и местного самоуправления в повышении **конкурентоспособности**.

А.П. Панкрухин выделяет следующие факторы, определяющие **конкурентоспособность** региона: факторы регионального ценообразования (уровень цен по товарным группам, механизм их установления, зависимость от внешних рынков, удаление региона от источников сырья и основных рынков сбыта); наличие, распределение и функциональная направленность основных факторов производства в регионе (трудовые ресурсы, полезные ископаемые, отраслевая структура капитала); уровень жизни населения региона (доходы, их структура и дифференциация, покупательная способность, степень занятости и др.); социально-политические факторы, характеризующие взаимодействие основных субъектов регионально-го рынка – администрации, населения, предпринимателей, взаимоотношения с федеральным центром.

Существует и множество других точек зрения в отношении факторов, определяющих привлекательность региона, их классификаций. Среди них также называют территориальную доступность, стоимость рабочей силы, доступность современной коммуникационной сети, привлекательность окружающей среды, а также благоприятные условия городской и региональной политики.

Говоря о факторах **конкурентоспособности** региона, необходимо отметить, что тот или иной фактор может выступать **конкурентным преимуществом региона**.

Существуют различные методы, позволяющие выявить **конкурентные преимущества региона**. Именно конкурентные преимущества определяют направления и перспективы развития каждого конкретного региона.

Какую же роль играет **имидж** региона в системе его конкурентных преимуществ?

Прежде всего отметим, что под имиджем территории понимается совокупность эмоциональных и рациональных представлений, вытекающих из сопоставления всех признаков региона, собственного опыта людей и слухов, влияющих на создание определенного образа. То есть, среди элементов **имиджа** следует выделять объективную и субъективную составляющие. Важнейшей объективной составляющей имиджа региона является совокупность его **конкурентных преимуществ** и недостатков. Причем, по нашему мнению, привлекательный **имидж региона** может либо выступать самостоятельным **конкурентным преимуществом**, либо усиливать все остальные **конкурентные преимущества** региона. В то время как негативный имидж снижает значимость всех его **конкурентных преимуществ**. Это связано с субъективным восприятием имиджа «потребителями региона». Иначе говоря, эмоциональное восприятие **конкурентных преимуществ** и недостатков может значительно изменить формирующийся образ региона.

Сегодня, в условиях информационного общества, формирования единого экономического пространства **имидж региона** это настоящая жизненная необходимость. Общеэкономическая, культурно-историческая, инвестиционная привлекательность регионов не возникает на пустом месте, а является следствием сформированного и актуализированного имиджа⁶.



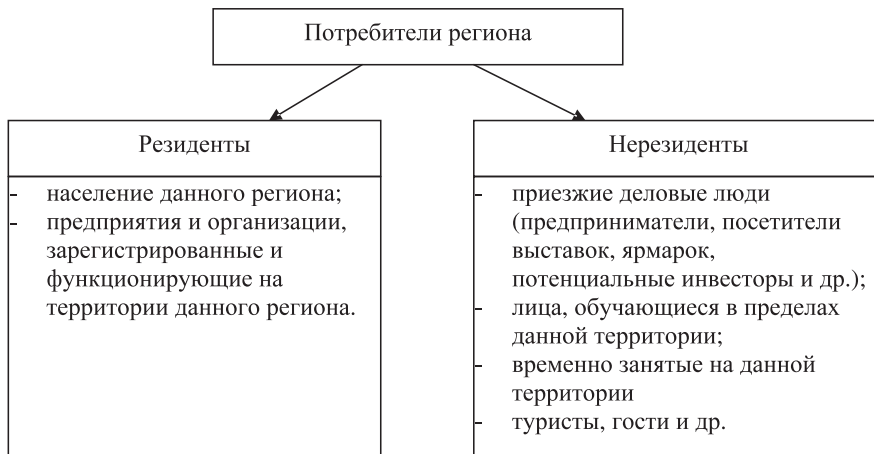


Рис. 2. Потребители региона

Среди потребителей региона выделяют: во-первых, резидентов и нерезидентов территории (рис.2), а во-вторых, реальных и потенциальных потребителей.

Отвечая на вопрос о заинтересованности субъектов – реальных и потенциальных потребителей региона, А.П. Панкрухин отмечает их заинтересованность в эффективном использовании конкурентных преимуществ данного региона – для жизни, для бизнеса, для краткосрочного пребывания.

Поэтому при формировании имиджа территории необходимо, во-первых, знать: какие люди, организации вовлечены в процесс принятия решения о выборе региона и каковы их роли; какие критерии оценки используются ими; каковы типичные образцы, стереотипы, приемы инициирования, влияния и принятия решения по выбору региона. Во-вторых, укреплять существующие объективные конкурентные преимущества и создавать новые, а также целенаправленно продвигать эти конкурентные преимущества с целью обеспечения общественного

признания положительного образа региона.

В целом, на формирование имиджа региона в рыночных условиях оказывают влияние: производители товаров и услуг, внешние и внутренние инвесторы, другие целевые группы общественности и отношение к ним; политика, проводимая местной администрацией в отношении рыночных преобразований, и приоритеты в социально-экономическом развитии; позиционирование региона; инвестиционный климат в регионе; финансовая стабильность в регионе; участие региональной деловой элиты в общественно значимых акциях, благотворительность, спонсорство; интеллектуальный и научный потенциал региона;

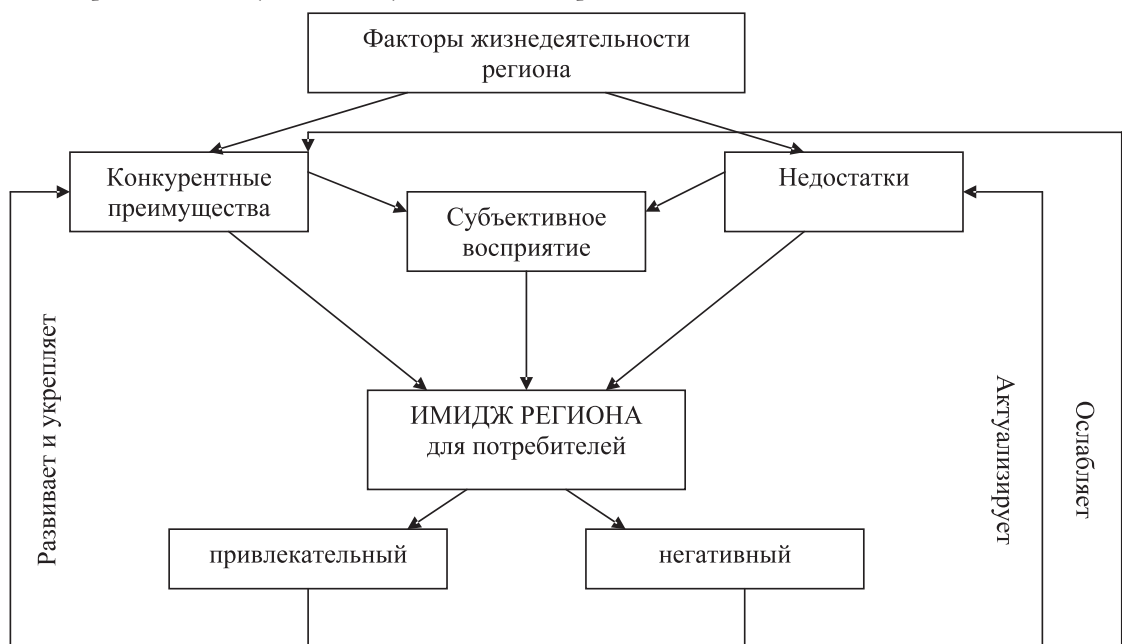


Рис.3. Логическая схема взаимосвязи факторов жизнедеятельности региона и его имиджа

СМИ как инструмент создания, изменения имиджа региона в сознании читателей, зрителей и т.п.

Таким образом, можно вывести логическую связь между факторами развития региона, его конкурентными преимуществами, недостатками и его имиджем (рис.3)

И в заключение, хотелось бы обратить внимание на то, что имидж региона складывается в любом случае, занимаются ли им целенаправленно или нет. Однако целенаправленно сформированный положительный имидж региона усиливает его конкурентные преимущества.

1 Ларина Н.И. Региональная экономика и управление: Учеб. пособие / Н.И. Ларина, А.А. Гумерова, М.К. Черняков, Д.И. Шарков. Новосибирск, 2005. С. 20.

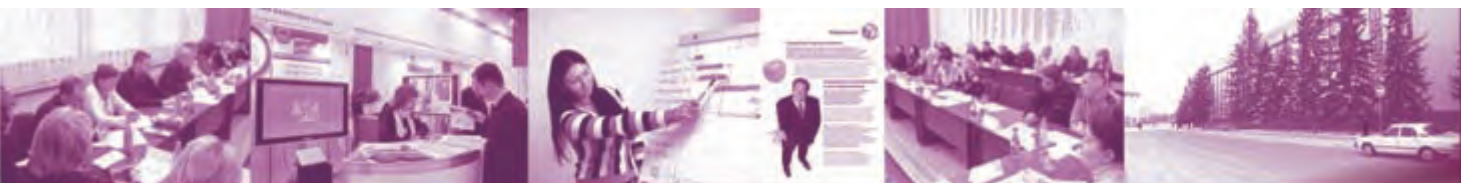
2 Николаева Н.А. Конкурентоспособность города: взгляд зарубежных ученых // Маркетинг в России и за рубежом. 2001. №6. С. 69-76.

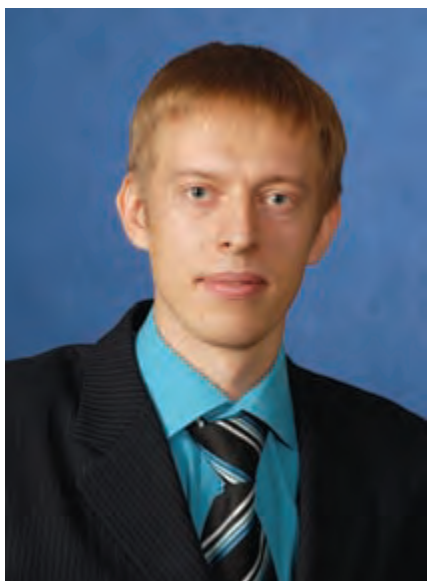
3 Там же.

4 Панкрухин А.П. Маркетинг территорий: Учеб. пособие. М., 2002. С. 148-149.

5 Шорохов В.П. Оценка конкурентоспособности региона / В.П. Шорохов, Д.Н. Колькин // Проблемы прогнозирования. 2007. №1. С. 13-18

6 Черная И.П. Маркетинг имиджа как стратегическое направление территориального маркетинга // Маркетинг в России и за рубежом. 2002. №4. С. 92-104.





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

В данной статье дается сравнительная характеристика развития молодежного парламентского движения в нескольких сибирских регионах. Выявлены общие моменты в функционировании данных структур и подчеркнуты различия в эффективности вырабатываемых решений и инициатив.

РАЗВИТИЕ МОЛОДЕЖНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

В настоящее время произошел всплеск в изучении отечественного парламентаризма как политического явления, пик которого пришелся на 2006 г. Это 100-летний юбилей I-ой Государственной Думы. Проведены не только торжественные мероприятия на официальном государственном уровне, но и написано много статей, издано большое количество сборников по итогам конференций, переизданы мемуары известных политиков. Данная волна научного интереса докатилась и до молодежного парламентаризма как совершенно новой политической структуры по работе с молодежью.

Гражданское общество в России находится лишь в начале пути своего становления. Большой импульс этому развитию может придать молодежь, но для этого она должна почувствовать себя реальной силой, осознать свои интересы, и, наконец, научиться отстаивать их в цивилизованной, именно цивилизованной форме. Сегодня предпринимаются лишь отдельные фрагментарные попытки к комплексному решению в этой сфере.

Становление современной молодежи приходится на сложные годы реформ в сфере образования, экономики, государственного строительства, на время изменения положения России на мировой арене. Реформы могут быть успешными лишь при активном участии в них молодого поколения.

В этой связи весьма актуально развитие молодежного парламентаризма в Российской Федерации. Опыт работы молодежных парламентов в субъектах

Российской Федерации показал эффективность деятельности по привлечению молодежи к решению общественно-политических проблем. В ряде российских регионов молодежные парламенты (думы, советы) имеют реальное право выступать от лица всей молодежи, активно взаимодействуют с властью, превращают молодежь из объекта в субъект государственной молодежной политики.

Есть 4 формы функционирования молодежного парламента:

1) Молодежные парламенты, имеющие статус общественной организации и являющиеся юридическим лицом.

Есть минусы – создаются определенные преграды для участия в работе молодежного парламента представителей других общественных объединений. Такой молодежный парламент, как правило, становится одной из многочисленных общественных организаций, теряя при этом первоначальные задачи своего создания. Несомненным преимуществом является то, что данная общественная организация может привлекать средства за счет участия в грантовой деятельности, тем самым она становится менее зависимой от местных государственных органов власти и может вести более самостоятельную деятельность.

2) Молодежные парламенты, созданные при органах законодательной власти.

Данная форма организации характеризуется тем, что молодежные парламенты создаются по решению органа законодательной власти и действуют на основании утвержденного положения. Также они являются общественным

совещательным органом, участвуют в разработке нормативно-правовых документов в сфере молодежной политики, работают в контексте с соответствующими комиссиями и комитетами законодательного органа. Члены такого молодежного парламента избираются от максимально возможного количества территорий, учебных заведений, предприятий, общественных молодежных организаций и так далее.

3) Молодежное правительство – общественный совещательный орган при исполнительном органе власти. Оно действует на основании постановления высшего должностного лица субъекта Федерации, утверждающего его структуру, цели, задачи и функции, участвует в работе органов исполнительной власти, реализует конкретные программы и проекты, направленные на решение социально-значимых задач региона (территории). Молодежное правительство является институтом молодых стажеров, получающих в процессе деятельности практику административной работы через взаимодействие с соответствующими структурами подразделения администрации.

4) Молодежный парламент (правительство) – региональная целевая программа исполнительного или законодательного органа власти. Молодежный парламент как целевая программа ставит основной задачей достижение определенного результата (формирование кадрового резерва, повышение избирательной активности и так далее.) Молодежный парламент (правительство) в этом случае может формироваться



с помощью проведения открытого конкурса, программ (проектов) назначения или проведения выборов от учебных заведений, предприятий, общественных организаций и так далее.

Молодежный парламентаризм – это форма молодежного самоуправления, предлагающая создание молодежных общественных структур при органах законодательной и исполнительной власти и направленная на создание механизма участия молодежи в реализации государственной политики и системе подготовки государственных деятелей нового поколения¹.

С возникновением молодежных парламентов встал вопрос об эффективных формах работы данной структуры. В результате дискуссий сформировалось три точки зрения на проблему.

Первая - **оставить все как есть и не проводить никаких реформ**. В таком случае нельзя ожидать повышения какого-либо заметного вклада от молодежного парламентаризма в политическую жизнь регионов и страны.

Вторая - **формирование Молодежного парламента по партийному принципу**. Его суть в том, что политические партии, которые провели своих депутатов в парламент, должны такое же количество молодых людей делегировать и в Молодежный парламент. Таким образом, получается серьезная политическая площадка.

Третья - **полноценные выборы в Молодежный парламент**, но это, конечно, дорогое удовольствие. Последний вариант решил бы и одну из проблем Молодежного парламента — проблему легитимности в молодежной среде.

Особенностью молодежного парламентаризма в Алтайском крае является то, что он стал возникать «снизу» на муниципальном уровне еще в 1990-е гг. в г.г. Славгороде, Алейске, Бийске. И только в 2002 г. в г. Барнауле и на краевом уровне. К 1 августа 2008 г. парламенты созданы почти в сорока районах и городах края. Основным инициатором в организации молодежного парламента стала исполнительная ветвь власти муниципального образования. Исключениями являются молодежный парламент Алтайского края и молодежный Парламент г. Барнаула, организованные при участии законодательных органов соответствующего уровня.

Для сравнения были взяты наиболее работоспособные созывы, а именно II

созыв молодежного Парламента г. Барнаула и III созыв молодежного Парламента Алтайского края.

При анализе молодежного Парламента г. Барнаула была выявлена следующая закономерность – председателями всех трех созывов являются мужчины². В то время как в новосибирском молодежном парламенте председателями разных созывов становились девушки – В.В. Пронькина и Е. Быковская.

Мужчин - городских парламентариев стабильно в два раза больше, чем женщин. Возможно, это связано с тем, что депутаты выбираются по округам в рамках существующего образовательного учреждения, именно это закладывает сильную конкуренцию за депутатский мандат, в результате которой более успешны парни. Также в Алтайском крае сильны патриархальное восприятие политики и мнение, что политика не женское дело.

Средний возраст барнаульского парламентария второго созыва составляет 19 лет и 5 месяцев. Напрямую это нельзя связывать с высокой гражданской активностью совсем молодых людей. Причина кроется в Положении о молодежном парламенте, в котором прописано, что подавляющее большинство депутатов должны избираться от образовательных учреждений, причем кандидат должен обучаться на очной форме обучения и до окончания ему должно оставаться не менее двух лет, и только два человека избираются от общественных организаций.

Характерной чертой барнаульского Парламента II созыва является преобладание депутатов, обучающихся на гуманитарных специальностях (14 против 8 технических)³.

Для всех трех созывов в молодежном Парламенте г. Барнаула было преобладание культурно-просветительской функции. Проявлялось это в общественно-значимых мероприятиях: конкурс социальных видеороликов «Здоровье – в объективе», создание и развитие Барнаульской Лиги Интеллектуальных клубов города Барнаула, рабочие группы по антиалкогольной кампании, разработка концепции проекта социальной рекламы в транспорте, реализация проекта социальной рекламы в транспорте т.д. Это подтверждает наличие разработанного долгосрочного плана мероприятий. Как экспертный орган и тем более как законодательный, молодежный парламент себя не проявлял. В то время как Мо-

лодежный парламент Новосибирской области в первых созывах был одним из разработчиков и инициаторов закона «о молодежной политике в Новосибирской области» и пролоббировал увеличение расходов на молодежные нужды.

Молодежный парламент Томской области работает с 2004 г. В составе первого молодежного парламента 50 человек (студенты, аспиранты, представители молодежных общественных организаций).

Чтобы попасть в парламент, надо: во-первых, соответствовать возрастному цензу 14-30 лет; во-вторых, собрать определенное количество подписей; в-третьих, представить проект, направленный на развитие молодежи; в-четвертых, активно проявить себя в деловой игре-тренинге.

Достижения Молодежного парламента Томской области заключаются в следующем:

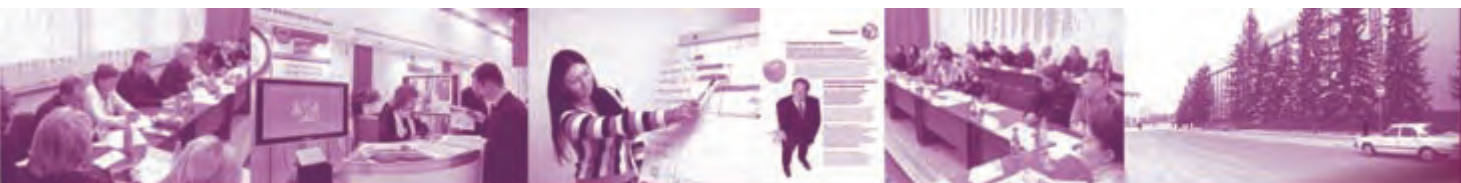
1) Принят закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений на территории Томской области». Он направлен на информационное обеспечение, подготовку кадров, льготную аренду помещений для общественных объединений.

2) Принят закон «О Молодежном парламенте Томской области», по которому Молодежный парламент имеет право участвовать в законотворческом процессе.

3) Приняты поправки в закон «О социальной поддержке студентов ... по оплате за проезд», которые дали право на компенсацию расходов учащимся томских среднеспециальных учебных заведений.

4) Приняты дополнения к закону «Об областном бюджете на 2006 г.». Они позволили поднять стипендию тысячам учащимся в среднеспециальных и начальных профессиональных образовательных заведениях областного подчинения⁴.

В то же время Молодежный парламент активно участвует в реализации областной целевой программы «Мультикультурный Томск». Молодые политики сотрудничают с различными органами власти и общественными объединениями, формируют программы, реализуют различные социальные проекты (за год – более 60) и мероприятия. К ним относятся: Молодежный карьерный форум, экологические и благотворительные акции, ярмарка вакансий, фотовыстав-





ка «Молодежь в действии», областной конкурс - «Если б я был депутатом», строительство «Парка дружбы народов». Также популярными являются проекты по улучшению качества медицинского обслуживания студентов (организация медицинских кабинетов в студгородках) и «Дорога к знаниям» (благоустройство студенческих городков).

Многие молодые политики получили уникальный опыт, выдвигаясь в качестве кандидатов или работая доверенными лицами и работниками штабов. Таким образом, в ходе избирательной кампании Молодежный парламент выражает интересы молодежи.

Молодежный парламент Новосибирской области создан в 2001 году - 130 депутатов от партий, общественных организаций и студенческих организаций. Сначала он задумывался как целевая программа, по которой финансировались мероприятия, связанные с деятельностью молодежного парламента. Данный орган возник по желанию молодежи, без образования юридического лица. Мероприятия финансировались управлением по делам молодежи.

В 2006 г. Молодежный парламент - это уже совещательный орган при Новосибирском областном Совете. Именно он в 2004 г. повлиял на принятие закона «О молодежной политике Новосибирской области», по которому 1% расходной части бюджета должен идти на нужды молодежи, а также на увеличение расходов с 8 до 60 млн. руб. в период 2003-2005 гг. на молодежную политику⁵.

На счету молодежного парламента области проведение достаточно солидных проектов «Школа актива губернатора» - выявление людей с активной жизненной позицией и профориентационная работа с ними, в тех областях жизни, где они хотят в дальнейшем быть. Многие из них являются менеджерами среднего звена в крупных Новосибирских кампаниях. «Агитпоезд» - эксперты разного уровня проводят в районах консультации по интересующим вопросам (оказывают юридическую помощь населению, информационно-просветительские лекции специалистам по делам молодежи и сельским учителям). Выделился Совет молодежного парламента - 25 чел. Это экспертный орган, занимающийся рассмотрением нормативных документов.

Выборы Молодежного мэра проходят более демократично, т.к. имеют более глубокую историю своего существования⁶: за 1-1,5 г. оповещают всех о выборах, в присутствии СМИ кандидаты от вузов и общественных организаций презентуют свои проекты, конкуренты задают им вопросы. Существует Молодежный мэр при исполнительном муниципальном органе, находится в штате комитета по делам молодежи г. Новосибирска. Он выполняет распорядительные и экспертные функции.

Молодежный парламент Кузбасса существует с 2000 г. Подбор кандидатов осуществляется из молодежных общественных организаций. Общий объем финансирования 2006-2008 г. составил 330 тыс. руб⁷. Интересен тот факт, что в нынешнем году на финансирование Славгородского молодежного парламента (Алтайский край) выделили 52 тыс. руб., в то время как в более экономически развитом регионе - Кемеровской области - в 2008 г. выделили 120 тыс. руб. на развитие молодежного парламента областного уровня, т.е. всего в два раза больше. Это говорит о неподдельном интересе местной славгородской власти к молодежной политике.

Очень интересно развивается молодежный парламент Алтайского края.

Он отличается не только по механизму представительства от молодежного парламента г. Барнаула, но и по социально-демографическому признаку. Средний возраст парламентария III созыва составил 21 год и 3 месяца⁸. Из 39 депутатов: 28 женщин и 11 мужчин. Это связано с принципом делегирования депутатов из районных молодежных парламентах в краевой. Как правило, отправляют самых достойных, активных и ответственных. Такими, как правило, являются девушки. Существует большая прослойка работающей молодежи - 16 чел., что выгодно отличает его от барнаульского парламента. Эти люди имеют гораздо больший социальный опыт взаимодействия с разными группами населения.

Уязвимым местом является проведение мероприятий краевым парламентом. По количеству и интенсивности они уступают молодежному Парламенту г. Барнаула. Сложность заключается в удаленности районов от г. Барнаула, что не позволяет наладить тесную связь между депутатами, обмен опытом работы. Вызывает сложности оплата расхо-

дов на проживание и проезд депутатов и т.д. На данный момент идет поиск оптимальной формы работы молодежного парламента Алтайского края.

В целом надо отметить, что **молодежный парламентаризм в Сибирском федеральном округе - это незастывшее явление, а динамично развивающаяся система вовлечения молодежи в общественно-политическую жизнь.** С каждым созывом меняется социально-демографический состав, нормативно-правовая база функционирования - это помогает по-новому взглянуть на существующие проблемы молодежи и найти оптимальный способ по их решению. Несмотря на более позднее появления молодежного парламента в Томской области, по сравнению с соседней Новосибирской областью и Алтайским краем, он носит более развитые, системные и законченные формы.

В Новосибирской области существует институт Молодежного мэра, что является редким явлением, такого нет ни в Алтайском крае, ни в Кемеровской и Томской областях. Также существует наиболее развитая сеть местных районных молодежных парламентариев.

1 Яшин И.В. Молодежные организации в России: методы формирования и специфика // Роль молодежи в развитии парламентаризма в России. М., 2005. С. 23-36.

2 Прим. Председатель I-го созыва молодежного парламента г. Барнаула являлся С.В. Логинов, II -го Н.И. Ушаков, III -го Н.О. Киселев.

3 Прим. Данные распространяются на Барнаульский парламент II созыва без учета двух депутатов, которые выдвигались от школ.

4 Парламентаризм в России: исторический опыт, проблемы и перспективы. Томск, 2007. С. 186-188.

5 Прим. Данные представлены В.В. Пронькиной, бывшим председателем Молодежного парламента Новосибирской области.

6 Прим. Выборы Молодежного мэра проходят в Новосибирске с 1999 г., что гораздо раньше, чем выборы в молодежный парламент Новосибирской области.

7 Закон Кемеровской области от 23 декабря 2005 г. № 165 «Об утверждении среднесрочной региональной целевой программы «Молодежь Кузбасса» на 2006-2008 годы».

8 Прим. При подсчете возраста депутатов отсутствуют данные по депутатам от Косихинского, Славгородского, Шипуновского районов.





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

Начинать работу в любой организации по формированию толерантного сознания участников организационного пространства следует, на наш взгляд, именно с управляющего звена, так как именно руководитель создает команду единомышленников, формирует дух в организации, учреждении, на предприятии, задает мотивацию на принятие новой формы психологической работы с сотрудниками.

ТОЛЕРАНТНОСТЬ КАК НЕОБХОДИМОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ СВОЙСТВО ЛИЧНОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ

Впервые проблема **терпимости** была поставлена в религиозных концепциях, в первую очередь, в древних религиях стран Востока. Характер многих восточных религий (джайнизм, буддизм, индуизм, даосизм) отличался открытостью, способностью к интеграции близких религиозных систем, проповедовал терпимость, которая выступала и как ценность, и как этический принцип, и как знание, и как божественное качество, и как форма аскетизма тела.

Пожалуй, наиболее противоречивыми являются взгляды на терпимость в исламе. С одной стороны, в исламе оправдывается религиозная нетерпимость, достаточно вспомнить священную войну джихада, с другой стороны, приветствуются прощение, терпение, способность сдерживать негативные эмоции и совершать добрые поступки.

В христианстве проблема терпимости решается наиболее последовательно, особенно в части, касающейся непротравления и любви к своим врагам. Терпение, смирение в христианской морали считаются важнейшими добродетелями, нравственными принципами жизни, включающими в себя усмирение гордости, осознание ведущей ценностью Божью волю, причем смирению отводится активная позиция. Смирение является базисом, с одной стороны, для миролюбия, умения прощать другим грехи, обиды, оскорбления, с другой – для непротравления злу насильем, а

с третьей – для способности отвечать добром на зло.

Многие философские концепции терпимости и толерантности вытекают из религиозных. Особый вклад в решение этой проблемы внесли Л.Н. Толстой (концепция непротравления злу насильем), А. Швейцер (концепция смирения как миропонимания), Н.К. Рерих (концепция терпимости как активной формы взаимодействия). Сюда можно отнести взгляды И.А. Ильина, М. Тареева, С.Н. Трубецкого, В.В. Розанова о веротерпимости¹.

В научном обиходе **«терпимость»** заменяют синонимом **«толерантность»**. Рассматривая этимологические корни данных понятий, мы увидим, что в «Современном словаре иностранных слов» дается следующее определение толерантности: «Tolerantia (лат.) – терпимость, терпение, устойчивость, выносливость, снисходительность к чему-либо, способность переносить неблагоприятное воздействие»². В «Советском энциклопедическом словаре» приводится многозначное толкование этого понятия: «Толерантность – иммунологическое состояние организма; способность организма переносить неблагоприятное влияние того или иного фактора среды; терпимость к чужим мнениям, верованиям, поведению»³.

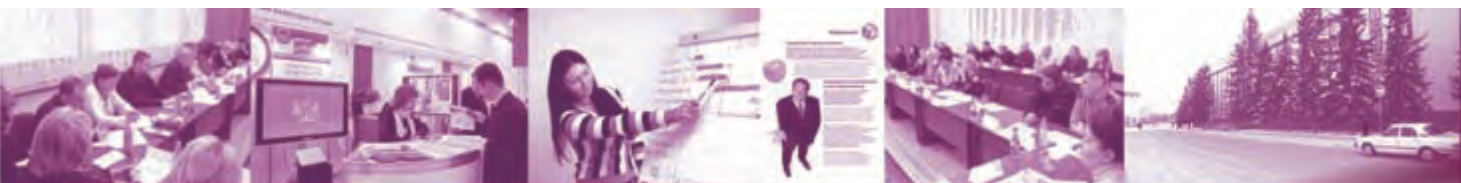
В. Даль в «Толковом словаре живого великорусского языка» дает следующую трактовку терпимости: «Терпимость – терпеливать что-то, выносить,

переносить, сносить, нуждаться страдать, крепиться, мужаться, держаться, стоять не изнемогая, не унывая; ожидать, выжидать чего-либо лучшего, надеяться, быть кротким, смиряться, снисходить, допускать, послаблять, потакать, поноравливать, давать повадку; не спешить, не торопить, не гнать, сноравливать»⁴.

С.И. Ожегов приводит следующие уточнения: «Терпимость – терпимое отношение к чему-нибудь. Терпимый – такой, что может терпеть, с которым можно мириться; умеющий без вражды, терпеливо относиться к чужому мнению, характеру»⁵.

Обратимся к пониманию толерантности в других культурах. Так, в английском языке, в соответствии с Оксфордским словарем, толерантность – «готовность и способность без протеста воспринимать личность или вещь». Во французском – «уважение свободы другого, его образа мысли, поведения, политических и религиозных взглядов». В китайском языке быть толерантным значит «позволять, допускать, проявлять великодушие в отношении других». В арабском толерантность – «прощение, снисхождение, мягкость, снисходительность, сострадание, благосклонность, терпение... расположенность к другим», в персидском – «терпение, выносливость, готовность к примирению»⁶.

Таким образом, понимание толерантности и терпимости неоднозначно в





различных культурах и зависит от исторического опыта, культуры и традиций народов.

Рассматривая проблему определения терпимости и толерантности в различных научных дисциплинах, мы увидим, что понятие «терпимость» довольно широко применяется в биологии и в медицине (Р.Бернет, Р.Биллингем, Л.Брент, М.Гашек, П.Медавар), где связывается с **адаптационными процессами** организма. В этом случае его ценностное значение определяется реакцией организма на окружающую среду, которая заключается в снижении чувствительности самого организма, его клеток и тканей к взаимодействию какого-либо вещества и способствует сохранению гомеостаза.

В математике толерантность связывают с **эквивалентностью**, позволяющей определить отношения одинаковости или взаимозаменяемости.

Наряду с этим понятие «толерантность» применяется в логике, где обозначает **интуитивное представление** о сходстве и неразличимости.

Терпимость как предмет этического осмысления, согласно представлениям А.В.Зимбули, - это проявление нравственным субъектом **сдержанности** в ситуации, когда он негативно реагирует на нравственно значимые для него события⁷.

Терпимость как психологический феномен имеет достаточно короткую историю изучения в зарубежных и отечественных исследованиях, где обозначается термином «толерантность» (G. Allport, А.Г.Асмолов, Г.У.Солдатов, и др.).

Для G. Allport толерантность предстает важной личностной характеристикой человека демократического общества, объединяющей знание себя, ответственность, чувство юмора, автономность, способность к эмпатии. G. Allport выделяет два пути личностного развития: толерантный и интолерантный. Толерантный путь выбирает человек **свободный, доброжелательный, с позитивной «Я – концепцией»**. Интолерантный путь характеризуется представлением о собственной исключительности, стремлением переносить ответственность на окружение,

потребности в порядке, желанием сильной власти⁸.

Гуманистическая психология в лице ее родоначальника К. Роджерса терпимость понимает как **«отсутствие надменности»**. Принцип терпимости достаточно ярко выражен в русле концепции «полноценно функционирующей личности» и недирективной терапии К. Роджерса. Оказать помощь другому человеку, в частности в решении возникающих у него проблем, можно не директивно, а опираясь на стремление человека к свободе и к позитивным изменениям. Это становится возможным благодаря безусловному принятию человека, эмпатическому пониманию и конгруэнтности, в результате стимулируется тенденция личности к самоактуализации, реалистическому представлению о себе, снятию противоречий между «реальным Я» и «идеальным Я», и, следовательно, более человечному, терпимому отношению к себе и окружению⁹.

По мнению В. Франкла, который показывает путь духовного развития человека, движущегося по пути поиска и реализации смыслов, терпимости отводится роль неотъемлемой составляющей данного развития, поскольку это развитие носит целостный характер, выражающийся в постижении ценностей созидания, переживания, отношения, и развертывается в направлении обретения свободы, независимости, **гибкого реагирования на меняющиеся жизненные ситуации**.

С позиции «Психологии прощения», разработанной Р.Аль-Мабуком, М.Сантосом, Р.Энрайтом, терпимости отводится центральная роль в проявлении **прощения**¹⁰.

Проявления прощения в межличностных отношениях могут быть определены как решение:

- 1) отказаться от негативных мыслей, эмоций и поведенческих проявлений в отношении человека, который нанес незаслуженную обиду;
- 2) поощрять положительные мысли, эмоции и поведенческие проявления в отношении того же обидчика, то есть, проявляя терпимость.

В отечественной психологии терпимость не изучалась в должной степени.

Объясняется это господствующей тоталитарной идеологией, предполагающей нетерпимость как необходимый элемент классовой борьбы. Исследования терпимости ограничивались изучением **эмоциональной устойчивости** (П.Б.Зильберман, А.Е.Ольшанникова, О.А.Сиротин, А.Я.Чебыкин, О.А.Черникова и др.). В последнее десятилетие, в связи с изменением социально-политической жизни в стране, наблюдается востребованность исследований по различным проблемам толерантности, терпимости (А.Г.Асмолов, Г.У.Солдатов, А.М.Кондаков и др.)¹¹.

С.Ю.Головин в «Словаре практического психолога» дает следующее объяснение толерантности, «Толерантность – отсутствие или ослабление реагирования на какой-либо неблагоприятный фактор в результате снижения чувствительности к его воздействию. Например, толерантность к тревоге проявляется в повышении порога эмоционального реагирования на угрожающую ситуацию, а внешне – в **выдержке, самообладании**, способности длительно выносить неблагоприятные воздействия без снижения адаптационных возможностей»¹².

Определения толерантности А.Г.Асмолова и Г.У.Солдатовой совпадают и видятся учеными как уважение и **признание равенства**, отказ от доминирования и насилия, признание многомерности и многообразия человеческой культуры, норм, верований, отказ от сведения этого многообразия к единообразию или к преобладанию какой-то одной точки зрения.

Достаточно полно терпимость рассматривается в «Психологии и педагогике ненасилия», разработанной В.Г.Мараловым, В.А.Ситаровым¹³.

Ненасилие рассматривается авторами как идеологический, этический и жизненный принцип, в основе которого лежит признание **ценности всего живого**, человека и его жизни; отрицание принуждения как способа взаимодействия человека с миром, природой, другими людьми, способа решения политических, нравственных, экономических и межличностных проблем и конфликтов. Авторы выделяют психологические условия приобретения лич-



ностью позиции ненасилия: принятие собственной личности; преодоление психологических защит; осознание уровня собственного эгоцентризма и приобретение ассертивности; формирование терпимости. Терпимость выступает в качестве внутреннего гибкого механизма существования позиции ненасилия, она сориентирована на другого человека, принятие и понимание его в сопоставлении с собой и своими взглядами. Овладение терпимостью является выражением **личностной зрелости**.

Личность, согласно гуманистически ориентированной психологии, является тем более зрелой, чем в большей мере она способна к принятию других такими, какие они есть, к уважению их своеобразия и права быть собой, к признанию их безусловной ценностью и доверию к ним.

В основе **терпения** лежат такие волевые качества личности, как **выдержка** (способность переносить большие напряжения, сдерживать и подавлять, когда необходимо, чувства, мысли, привычки), **самообладание** (способность в усилении ведущего мотива либо мобилизации внутренних ресурсов на исполнение принятого решения вопреки отвлекающим побуждениям), **самоконтроль** (как осознание и оценка человеком собственных действий, психических процессов и состояний). С помощью выдержки партнеры сдерживают себя, а самообладания – перераспределяют пристрастность и избирательность внимания на интересы дела. Таким образом, в выдержке главное – сдерживающий фактор, а в самообладании – перераспределяющий. С их помощью на подготовительном этапе процесса обеспечивается господство высших мотивов над низшими, общих принципов над сиюминутными устремлениями, а на этапе исполнения соблюдаются необходимые для успешного достижения цели самоограничения.

Выдержка и самообладание могут сочетаться с самоконтролем. В сочетании с самоконтролем, выступающим атрибутом самосознания, регулируются все сферы психической жизни человека. Это идеальный вариант, обладают им немногие, и зависит он, на наш взгляд,

от степени волевой тренированности личности. Терпение как психологический механизм дает возможность снизить порог чувствительности к неблагоприятным факторам.

Выдержка, самообладание, самоконтроль позволяют преобразовывать негативный аспект мыслей и чувств в позитивный: раздражение и гнев заменить спокойствием и терпением, зависть – доброжелательностью, нетерпимость – состраданием и надеждой.

К терпимому отношению человек приходит не сразу, а поэтапно, последовательно, проходя определенные этапы (терпение, терпеливость, терпимость), выбирая соответствующую своему миропониманию позицию: «сверху», «на равных», «снизу» - и приемлемые для себя формы выражения терпимого отношения: снисхождения, сотрудничества, уступчивости.

Среди всего многообразия отношений в управленческой деятельности центральное место, по мнению О.Д. Миролюбовой, занимает терпимое и толерантное отношение, в котором выражается **мера принятия человека** и терпения со стороны руководителя в ситуациях, когда он (человек) не соответствует требованиям и ожиданиям¹⁴.

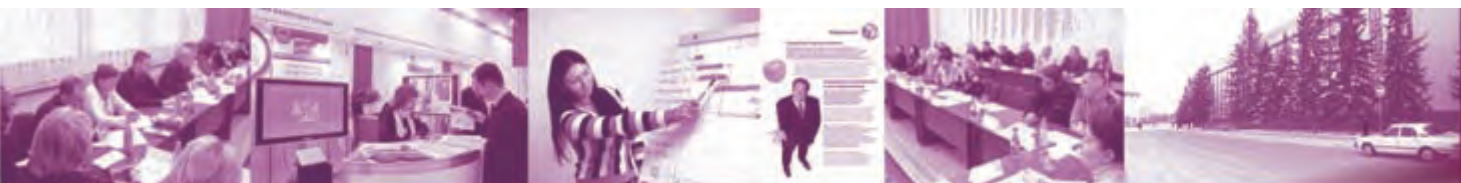
Терпимость и толерантность выступают в качестве важнейших профессиональных свойств личности руководителя. Свойства личности – это такие характеристики личности, которые стали устойчивыми образованиями. Если руководитель обладает данными свойствами, то они проявляются и по отношению к сотрудникам, и по отношению к коллегам, самому себе, другим людям, не участвующим прямо в организационном процессе. Руководитель как зрелая личность обладает способностью к адекватному, свободному от предрассудков и стереотипов, дифференцированному восприятию людей, пониманию их нужд, переживаний, мыслей.

В управленческом процессе терпение выступает как механизм толерантности и проявляется в ситуациях, когда руководителю необходимо проявить выдержку, самообладание и самоконтроль. Принятие как психологический механизм терпимости находит свое выражение в проявлении руководителем

понимания, эмпатии, ассертивности к себе, коллегам, подчиненным, начальству, общественности.

Понимание человека, внутренних причин его поведения меняет тип мышления руководителя, помогает децентрироваться, взглянуть на те же действия и поступки людей с иных позиций. Проявление терпимого отношения ставит приоритетность приобретения эмпатической ассертивности руководителем. При эмпатической ассертивности значимую роль в отношениях играет понимание другого, иного, нивелирование и отказ от принуждений и манипуляций. Ассертивность руководителя зависит от умения выйти за пределы своего «Я», его социальной и личностной адаптации, личной зрелости, стремление найти в неблагоприятно складывающейся ситуации позитивные моменты. Таким образом, овладение ассертивным поведением является одним из условий развития терпимого отношения руководителя, ассертивность выступает как ненасильственное управленческое воздействие.

На основе теоретического анализа психологической литературы, позиций терпимого отношения, структуры развития толерантности и проведенного Е.Ю. Клепцовой исследования с руководителями в разных регионах России, ею были выделены несколько, на наш взгляд оригинальных, форм толерантного отношения и типов руководителей. Для руководителей с **оптимальным уровнем терпимости** (9%), свойственны гиперсоциальные установки, ярко выраженная готовность помогать, сотрудничать, сопереживать окружающим, гибкость в контактах, эмоциональная устойчивость, уравновешенность, ассертивность, ориентированность на личностную модель взаимодействия. Руководители с **низким уровнем терпимого отношения** (54%) характеризуются агрессивностью, раздражительностью, несдержанностью, вспыльчивостью, эгоцентризмом, невротичностью, во взаимодействии с другими ориентированы на дисциплинарную модель взаимодействия. Руководители с **ситуативным уровнем** (37%) – толерантным отношением отличаются тем, что частично принимают пози-





ции окружающих. В одних ситуациях они способны проявлять невыдержанность, нетерпение, агрессию, но в то же время в других случаях могут быть терпеливыми, принимающими, эмпатичными, ассертивными. Они умеренно ориентированы и на дисциплинарную и на личностную модель взаимодействия.

В зависимости от позиции, преобладающей формы выражения терпимого, толерантного, нетерпимого отношений и на основе функционирования механизмов принятия и терпения Е.Ю. Клепцовой предложены на уровне гипотезы существование девяти типов руководителей:

– руководитель с преобладанием снисхождения как формы выражения терпимого отношения («Черепаша Тортилла» - 4%, способы общения: *наставление, нотация, морализирование, убеждение*),

– руководитель с преобладанием сотрудничества как формы выражения терпимого отношения («Миролюбец» - 3%, способы общения: *понимание, помощь, диалог, поддержка, сотрудничество*),

– руководитель с преобладанием уступчивости как формы выражения терпимого отношения («Альтруист» - 2%, способы общения: *уступчивость, сговорчивость, покладистость, попустительство*),

– руководитель с преобладанием высокомерия как формы толерантного отношения («Сноб» - 21%, способы общения: *манипулирование, наставление, разъяснение, назидание, контроль*),

– руководитель с преобладанием терпеливости как формы выражения толерантного отношения («Стоик» - 9%, способы общения: *диалог, поддержка, манипулирование*),

– руководитель с преобладанием беспомощности как формы выражения толерантного отношения («Золушка» - 7%, способы общения: *приноравливание, невмешательство*),

– руководитель с преобладанием пренебрежения как формы выражения нетерпимого отношения («Диктатор» - 21%, способы общения: *запрет, требование, манипулирование, угроза, наказание, оскорбление, диктат*),

– руководитель с преобладанием отстраненности как формы выражения нетерпимого отношения («Снежная Королева» - 11%, способы общения: *холодная наблюдательность, раздраженное неприятие, различные виды манипулирования, уход от проблем*),

– руководитель с преобладанием импульсивности как формы выражения нетерпимого отношения («Боец» - 22%, способы общения: *неприятие с эмоциональным реагированием, стремление изменить поведение человека, диктат*).

По результатам проведенного исследования были сделаны выводы о том, что терпимым отношением руководителя может быть в случае разрешения противоречия между необходимостью принимать субъекта, сопереживать ему, сочувствовать и необходимостью требовать. Разные типы руководителей разрешают это противоречие по-разному: одни принимают и требуют (руководители с преобладанием «сотрудничества» и «снисхождения» как формы выражения терпимого отношения), другие не принимают, но требуют, применяя жесткие формы управления (руководители с преобладанием «пренебрежения» и «импульсивности» как формы выражения нетерпимого отношения к субъектам управленческой реальности).

Современный уровень управления предполагает развитие и активное функционирование широкого спектра менеджерских умений руководителей. В настоящее время критическим фактором для руководителя становятся не столько профессиональные знания, сколько некоторые личностные характеристики, которые связаны с эффективными коммуникациями, операцией с людьми, мотивацией, созданием команд и умением работать в них, искусством ведения переговоров и достижение соглашений. В силу своих должностных обязанностей руководитель оказывает определенное влияние на персонал. Людям свойственно в своем поведении ориентироваться на того, кто занимает более высокое должностное положение. Поэтому в развитии современной концепции психологического обеспечения профессиональной

деятельности особое внимание уделяется не только таким профессиональным свойствам руководителя как профессионализм, порядочность, трудолюбие, коллегиальность, интуиция, лидерство, решительность, новаторство, коммуникабельность, самокритичность и т.д., но и таким качествам как эмпатия, терпимость и толерантность.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, **что профессия управленца нового типа достаточно сложна и ответственна, она требует от личности не только профессиональных способностей, но и наличия специфических индивидуально-психологических качеств, психологической предрасположенности к специфике управленческой деятельности, способности и умения строить межличностные отношения на основе терпимости и толерантности. А от внутренней готовности и постоянной работы над собой зависит качество его преобразующей деятельности в системе управления России.**

1 Петрицкий В.А. Толерантность – универсальный этический принцип. СПб., 1993. С. 139-151.

2 Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 587.

3 Советский энциклопедический словарь. М., 1990. С. 876.

4 Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1955. С. 701.

5 Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1980. С. 824.

6 Солдатова Г.У., Шайгерова Л.А., Шарова О.Д. Жить в мире с собой и другими: тренинг толерантности для подростков. М., 2000. С. 6.

7 Зимбули А.Е. Почему терпимость и какая терпимость? // Вестник СПбГУ. 1996. № 3 С. 23-27.

8 Ризрдон Б. Толерантность – дорога к миру. М., 2001. С.32.

9 Роджерс К. Клиентоцентрированная терапия. М., 1997. С. 15.

10 Клепцова Е.Ю. Психология и педагогика толерантности. М., 2004. С. 56-60.

11 Абульханова К.А. Российская проблема свободы, одиночества, смирения // Психологический журнал. 1999. № 5. С. 5-14.

12 Словарь толерантности психолога. Минск, 1997. С. 70.

13 Клепцова Е.Ю. Психология и педагогика толерантности. М., 2004. С. 56-60.

14 Петрицкий В.А. Толерантность – универсальный этический принцип. СПб., 1993. С. 151.





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

В статье представлены материалы, отражающие влияние документационного обеспечения управления на его эффективность. Данная информация поможет руководителям и специалистам осознать, что ошибки, допущенные при документировании управленческой деятельности, ведут к снижению результативности работы учреждения.

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ

Современные исследователи детально описывают функциональное содержание управленческой деятельности и тщательно дифференцируют ее структуру. Введенный в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 12 марта 2007 г. № 28-ст национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 Управление документами дает основание рассматривать документационное обеспечение управления как самостоятельную функцию управления¹. **Конечной целью проектирования, внедрения и использования системы управления документами является повышение эффективности управленческой деятельности.** Функции управления материально реализуются при помощи документов – бумажных или электронных.

Деятельность современного руководителя отражается во все возрастающих потоках управленческих документов. Рост документооборота отечественные документоведы рассматривают как неизбежную тенденцию развития системы управления на современном этапе. Однако данное утверждение не означает, что разрастание документопотоков должно протекать бесконтрольно, а само по себе наличие разнообразных документов приведет к эффективному управлению.

Системный подход к управлению определяет, что документы как носители информации являются неотъемлемым элементом, как на входе в систему управления, так и на выходе из этой системы. Следовательно, документы можно рассматривать в качестве предмета труда руководителя и в то же время основанием для подтверждения его результативности. С одной стороны, документальный фонд организации содержит информацию, являющуюся ценным ресурсом и важным элементом деловой деятельнос-

ти, с другой – позволяет организациям защищать и сохранять документы в качестве доказательства действий. **Система управления документами создает информационный ресурс о деловой деятельности организации, который может поддерживать ее последующую деятельность, создавать информационную основу для принятия управленческих решений, а также обеспечивать отчетность².**

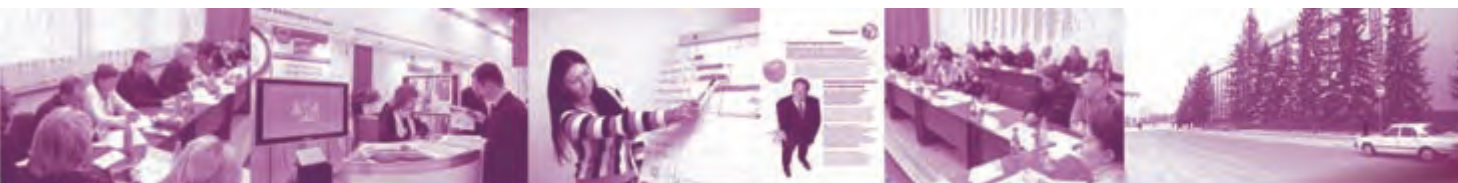
Эффективное управление и обеспечивающие его документы позволяют организации осуществлять свою деятельность упорядоченно и ответственно, повышать результативность ее функционирования, а также защищать интересы ведомства, права сотрудников и всех заинтересованных сторон.

Бесспорно то, что только грамотно и своевременно составленные, а также последовательно исполняемые документы помогают обеспечить эффективность управления. Рассмотрим элементарный пример, подтверждающий очевидность нашего утверждения. В процессе организационной деятельности учреждения формируется комплекс организационно-правовых документов, содержащих положения, определяющие статус организации, ее компетенцию, структуру, штатную численность и должностной состав, функциональное содержание деятельности организации, ее подразделений и работников, их права, обязанности, ответственность и другие аспекты. Организационные документы составляют правовую основу деятельности организации. Они, как правило, разрабатываются руководством учреждения с привлечением юридической службы и квалифицированных специалистов.

В системе государственного и муниципального управления для закрепления организационной структуры управления, функциональных прав и обязаннос-

тей между структурными подразделениями и специалистами предусмотрено составление и использование организационных документов, например, таких, как административные регламенты, положения о структурных подразделениях, должностные регламенты или инструкции. Перечисленные документы обычно составляются и утверждаются во всех учреждениях системы законодательной и исполнительной власти. Они, прежде всего, призваны обеспечить соблюдение принципа ответственности в управлении. Составляются организационные документы на момент создания учреждения и действуют до замены новыми, в случае реорганизации ведомства. Следовательно, требуется серьезная работа на этапе их подготовки, которая послужит залогом дальнейшей эффективной деятельности. Положение о структурном подразделении определяет статус данного отдела, отражает его место в системе управления, показывает его внутреннюю организацию. Применение положения позволяет более полно и обоснованно оценивать результаты деятельности подразделения. Структура текста типового положения о подразделении состоит из разделов: общие положения, цели и задачи, функции, права, ответственность, взаимоотношения. Характерной ошибкой при составлении этого документа является слабая проработка раздела взаимоотношения и связи структурного подразделения с другими структурными подразделениями организации. Данный раздел должен содержать:

- перечень структурных подразделений, предоставляющих информацию и передающих документацию в данное структурное подразделение, наименования документов, периодичность их представления;
- перечень структурных подразделений, в которые данное подразделение





предоставляет информацию и передает документы, наименования документов, периодичность их представления;

- перечень совместных работ, выполняемых совместно с другими структурными подразделениями с указанием наименования этих подразделений.

Отсутствие четкой регламентации взаимоотношений между структурными подразделениями на уровне организационных документов усложняет разрешение самых простых управленческих ситуаций.

Следует отметить, что в реальных положениях об управлениях и отделах нередко забывают составить раздел об ответственности. И даже при наличии такого раздела в организационном документе не наблюдается конкретизация наиболее значимых для данного структурного подразделения функций, за неисполнение которых несет ответственность, прежде всего, его руководитель.

Обратим внимание на то, что руководитель структурного подразделения выполняет представительскую функцию и отвечает за организацию работы отдела, что обязательно должно быть отражено в положении об отделе, в таких разделах как: права, ответственность.

Необходимо уточнить, что раздел об обязанностях является необходимым элементом должностного регламента или инструкции. В положении об отделе обязательно являются разделы о целях, задачах и функциях структурного подразделения. Это не всегда понимают составители организационных документов и в положениях об отделах часто упоминаются специалисты и их должностные обязанности.

Общим недостатком многих положений об отделах является отсутствие соответствия между функциями, правами и ответственностью, описанными в организационном документе. Например, в большинстве положений об отделах функции представлены намного шире, чем перечень обстоятельств, за которые несет ответственность руководитель отдела. Перечень прав очень часто не в полной мере позволяет выполнять предписанные функции. Эта же проблема характерна для многих должностных регламентов.

В результате, к сожалению, не всегда организационные документы «работают»! Причины дисфункции положений, регламентов и инструкций разнообразны. Нередко наблюдается формальный подход к их подготовке. Документы составляют и оформляют наспех, часто в преддверии проверки. В результате, зафиксированная в них регламентация задач, функций, прав и ответственности, не обеспечивает рационального разделе-

ния труда в учреждении и даже не всегда отражает реально сложившуюся или необходимую организационную структуру. Естественно, что подобные документы не помогут впоследствии руководителям эффективно осуществлять важнейшие функции управления.

Необходимость составления и оформления, например, должностного регламента или инструкции с обязательной выдачей работнику под расписку завершенной копии диктует не только практика кадровой работы, но и сам процесс управления организацией. Должностные обязанности, права и ответственность работника должны быть абсолютно четко и в полном объеме зафиксированы документально, иначе невозможно определить границы должностной компетенции и ответственности работника, что неизбежно приводит к конфликтам, а порой и к необоснованным нареканиям и дисциплинарным взысканиям.

Общение с государственными и муниципальными служащими дает основания обозначить определенные проблемы в области применения должностных инструкций и регламентов. Данные документы на момент составления действительно отражали эффективную систему разделения труда и могли послужить основой для результативного управления. Однако нередко, прежде всего, руководители забывают о содержании регламентов и инструкций до очередного этапа реорганизации ведомства. Документы хранятся в делах, а организация работы, распределение обязанностей и оценка деятельности осуществляются спонтанно со всеми вытекающими отсюда последствиями. В то же время рядовые специалисты, осознавая расхождение требований и заданий руководителя с содержанием должностных регламентов, не решаются поднимать эту проблему по вполне понятным причинам.

Таким образом, для создания эффективной системы управления очень важно соблюдать требования документирования организационных основ деятельности учреждений, структурных подразделений и специалистов, а также неукоснительно использовать организационные документы в ходе осуществления различных управленческих операций.

Можно продолжить размышления о дисфункции организационных документов, и, следовательно, о причинах малоэффективного управления. Однако есть основания обратиться и к другим управленческим документам, обеспечивающим деятельность руководителей.

Для осуществления процесса управления очень важны распорядительные документы: приказы, распоряжения, постановления. Приказ, например, это

правовой акт, издаваемый руководителем органа управления, действующего на основе единоначалия, для разрешения основных и оперативных задач его деятельности. Приказ по основной деятельности является нормативным документом, обязательным для исполнения всеми работниками. Приказы по основной деятельности могут издаваться как «во исполнение» так и по инициативе руководителя. Приказы «во исполнение» издаются тогда, когда требуется довести до сведения работников законодательные, нормативные документы и решения, принятые вышестоящими органами власти и управления, организовать их исполнение в текущей деятельности предприятия. Инициативным приказом по основной деятельности оформляются решения руководителя по поводу организации работы учреждения и его структурных подразделений, планирования и отчетности, финансирования, оперативного управления. Таким образом, в распорядительных документах фиксируются различные управленческие решения по поводу организации и координации основной деятельности. Изучение содержания постановлений и приказов дает богатый материал для анализа управленческой деятельности, эффективности управления.

Совершенно очевидным является утверждение о том, что продуманные, грамотно составленные и оформленные распорядительные документы способствуют реализации замысла руководителя. Подчеркнем, что сама процедура документирования должна способствовать повышению качества управленческого решения. Составителю проекта распорядительного документа необходимо соблюдать требования действующего законодательства и иных нормативных актов, регламентирующих направление его деятельности. 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 предполагается контроль его исполнения. Руководитель должен назначить ответственного за контроль исполнения распорядительного документа или взять на себя непосредственно контрольную функцию.

Анализ реальных распорядительных документов высвечивает следующую проблему. Причины неисполнения управленческих решений могут быть заложены в процессе документирования распорядительной деятельности. Назовем характерные ошибки, которые допуска-



ют специалисты при составлении проектов распорядительных документов:

1. В распорядительных документах наблюдается отсутствие констатирующей части.

В типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти³, требования которой на основании ст.11 ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» № 149-ФЗ являются обязательными в части делопроизводства и для органов местного самоуправления подчеркивается, что текст распорядительного документа должен состоять из 2 частей: констатирующей (преамбулы) и распорядительной⁴.

В констатирующей части должны кратко излагаться цели, задачи, факты и события, послужившие основанием для издания приказа или постановления. Если распорядительный документ издается на основании другого документа, то в констатирующей части указывается наименование этого документа, его автор, дата, номер и заголовки к тексту. Констатирующая часть также необходима для мотивации исполнителей. Теория управления еще в первой половине XX века доказала, что для эффективного управления необходимо погружение в управленческую ситуацию в равной мере тех, кто издает приказы и тех, кто их исполняет. Распорядительный документ без констатирующей части не актуализирует управленческую ситуацию и слабо мотивирует исполнителей.

2. В документе не указываются лица, ответственные за его исполнение и не определяются сроки исполнения.

Подобные ошибки встречаются даже в постановлениях, которые издают главы администраций муниципальных образований. Например, приведем фрагмент одного реального распорядительного документа: «В связи с переименованием комитета по культуре администрации Н-ского района разработать Положение об отделе по культуре и делам молодежи».

Как организовать и проконтролировать исполнение документов, содержащих такие предписания действий? Специалист, отвечающий за контроль исполнения документов в администрации, по своему усмотрению, может провести «служебное расследование» для выяснения имен исполнителей и определения контрольного срока. О каком эффективном управлении может идти речь в таких ситуациях?

3. Распорядительный документ относится одновременно к нескольким лицам либо отделам без конкретного закрепления за ними работы.

Эта ошибка может привести к дезорганизации основной деятельности,

неисполнению управленческих решений или дублированию выполнения деловых операций специалистами разных отделов.

4. В распорядительном документе четко не определяется смысл и содержание задания.

К сожалению, тексты постановлений, приказов, распоряжений не всегда редактируются составителем проекта, а обязательная процедура согласования документа порой осуществляется формально. Приведем один пункт распорядительной части приказа по основной деятельности, подписанного, зарегистрированного и подшитого в дело в одном из комитетов районной администрации:

«Аттестационной комиссии разработать перечень вопросов, включающий в себя знания по пенсионным вопросам, законам, социальном обслуживании, первой медицинской помощи, знаний основ психологии престарелого возраста». Очевидно, что составитель проекта документа четко не представлял себе суть формулируемого задания. Естественно, что коммуникация между руководителем и исполнителями при подобном документировании управленческих решений подвергается серьезному испытанию. Неотредактированные, составленные наспех управленческие документы не способствуют организации работы и при проверке деятельности учреждения не защитят руководителя от замечаний.

5. Для формулировки поручений распорядительного документа используются неконкретные выражения: поднять, усилить, улучшить, активизировать, обратить внимание.

Совершенно непонятно, каким образом планируется осуществлять и контролировать исполнение подобных поручений. Такие формулировки плавно переходят в планы работы, которые составляются для организации выполнения распорядительных документов вышестоящих организаций. В частности, процитируем дословно план работы администрации одного из муниципальных образований по выполнению постановления районной администрации «О состоянии работы по социальной поддержке малоимущих граждан и семей с детьми на территории Н-ского сельсовета»:

1. Проводить совместную работу по развитию личных хозяйств, работа с семьями по самозанятости и самообеспечению;

2. Контроль за предоставлением мер государственных социальных гарантий на территории Н-ского сельсовета;

3. Работа с администрацией с/совета по профилактической работе с неблагополучными семьями.

Данный план не содержит конкретных мероприятий, не определяет ответственных за их исполнение. Документ не дает указаний на сроки выполнения планируемой работы и производит впечатление набора слов, за которым отсутствует какой-либо смысл.

В результате, когда придет время подведения итогов работы и составления отчетных документов, специалисты не смогут четко показать содержание своей деятельности, так как она не была конкретизирована на этапе подготовки управленческого решения.

Таким образом, нарушение правил документирования снижает эффективность управленческой деятельности. Следовательно, проблемы совершенствования системы управления документами всегда должны быть в повестке дня руководителя и ответственных за документационное обеспечение управления.

Документы имеют свойство сохранять информацию о том, как организация осуществляет свою основную деятельность. Многие организационные и, прежде всего, распорядительные документы относят к документам постоянного срока хранения. Для историков, которые будут изучать и описывать опыт проведения реформ государственного и муниципального управления в начале XXI века, сохранится много любопытного материала о действии или бездействии управленческих структур. Таким образом, **рационально организованные процедуры документирования и организации работы с документами должны способствовать успешному выполнению основополагающих функций управления (планирования, организации, контроля, мотивации), созданию благоприятных условий для повышения его эффективности, а досадные сбои в системе управления документами приводят к дисфункции системы управления.**

1 ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 ССИ-БИБ. Управление документами. Общие требования.

2 ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 ССИ-БИБ. Управление документами. Общие требования.

3 Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (утверждена приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 08 ноября 2005 г. № 536, зарегистрирована в Минюсте РФ 27 января 2006 г. Регистрационный номер № 7418).

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





Виктор Сергеевич Власов, Главный федеральный инспектор в Алтайском крае

Статья посвящена исследованию института противодействия коррупции в Российской Федерации. Автор определяет состояние антикоррупционных мер, выявляет проблемы их реализации, а также анализирует механизм правового регулирования противодействия коррупции в Российской Федерации. Особое внимание в статье уделяется вопросам борьбы с коррупцией в системе органов государственной власти Алтайского края.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В АЛТАЙСКОМ КРАЕ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Коррупция известна человечеству с глубокой древности. Появление данного явления неизбежно связано с классовой организацией общества, образованием государства и права. С коррупцией боролись всегда и везде. И те страны, в которых борьба с мздоимством не велась или велась не очень активно, как правило, быстро сходили с геополитической арены и становились жертвами других более удачных в этом отношении государственных образований.

В новейшей российской истории был принят целый ряд специальных документов, направленных на усиление мер по борьбе с коррупцией. **Первым из них указ Президента РФ Б. Н. Ельцина 1992 года № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы».** В указе устанавливались прямые и косвенные запреты госслужащим заниматься предпринимательской деятельностью. Он был отменен в 2005 году.

В 2003 году указом Президента РФ В.В. Путина был образован специальный Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией. В 2007 году он был отменен.

В последнее время российское государство начало готовить системную законодательную базу по борьбе с коррупцией. В феврале 2006 года Госдума ратифицировала Конвенцию ООН по борьбе с коррупцией. Конвенция широко толкует понятие «взятка» и предусматривает наказание за те действия, которые в России считаются неподсудными. Возвращается в законодательство такое наказание, как конфискация, упраздненное во время торжества либерализма в начале 90-х. Примечательно,

что из 120 стран, подписавших конвенцию, ратифицировали ее пока только 46. Россия присоединилась к конвенции еще в 1999 году. Ратификация конвенции потребует изменения действующего законодательства, в частности УК и УПК.

Президент и Правительство РФ в комплексе ключевых вопросов обеспечения национальной безопасности в современных условиях особо выделяют проблему борьбы с коррупцией во взаимосвязи с общими проблемами противодействия организованной, экономической преступности и терроризму.

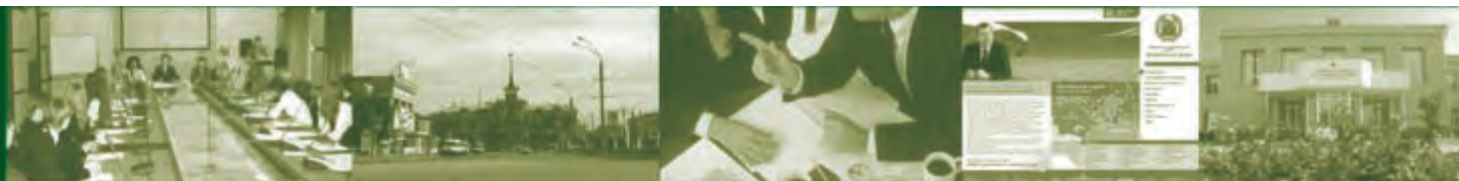
Коррупция является одним из наиболее опасных факторов в общественной жизни, разрушительно воздействует на основы государственного устройства и конституционные основы правового регулирования жизни общества. Деятельность коррумпированных государственных чиновников направлена на получение различного рода личных или узкокорпоративных благ. Это ведет к снижению эффективности деятельности государства, противодействует его интересам в различных сферах, создает непосредственную угрозу безопасности граждан, общества. Особо опасны коррупционные процессы в экономической, социальной, правовой, политической сферах общественной жизни.

Коррупция стала серьезно угрожать верховенству закона, демократии и правам человека, принципам государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствовать конкуренции, затруднять экономическое развитие и угрожать стабильности демократических институтов и моральных устоев общества. Коррупция породила диспропорции не

только в системе управления и функционирования государственных институтов, но и привела к серьезным сдвигам в сознании граждан, которые утрачивают доверие к власти.

Данные криминальной статистики, социологические опросы и оценки экспертов показывают, что коррупция поразила практически все сферы нашей жизни — от государственной службы и правоохранительных органов до здравоохранения, образования, жилищно-коммунальной сферы. Уровень и масштабы существующей в стране коррупции сдерживают экономическое развитие России. Поражение коррупцией властных структур неизбежно приводит к снижению роли государства как регулятора экономических и социальных процессов, стимулирует паразитирование незначительной части общества на проблемах и тяготах большинства, переводит нормальную систему взаимоотношений между людьми в теневую, зачастую криминальную сферу.

21 ноября 2006 года на Всероссийском координационном совещании руководителей правоохранительных органов под руководством В.В. Путина, аналогичном совещании в Сибирском федеральном округе, в сентябре 2006 года, особо подчеркивалось, что достижение реальных положительных результатов зависит не столько от совершенствования антикоррупционного законодательства, сколько от последовательности и слаженности работы всех заинтересованных ведомств, всесторонней и принципиальной оценки нарушений законов, фактического устранения причин и условий, способ-



твующих коррупции. Прошло два года, а проблемы, как мы видим, остаются.

Несмотря на принятые меры, каких-либо значимых результатов на данном направлении не достигнуто. Многие антикоррупционные меры, предусмотренные различными документами, не реализованы, а выполненные мероприятия практического эффекта не дали. Предпринимаемые органами прокуратуры Российской Федерации, органами федеральной службы безопасности и органами внутренних дел Российской Федерации усилия не способны устранить главные причины коррупции, так как основные факторы, порождающие коррупцию, находятся в области функционирования государственного и хозяйственно-экономического механизмов, а также в социальной и культурной сферах. Коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьёзно затрудняет нормальное функционирование всех общественных институтов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает большую тревогу в российском обществе и порождает недоверие к государственным структурам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации. В целях совершенствования системы мер противодействия коррупции необходимо принятие комплекса взаимосвязанных законодательных актов.

30 сентября 2008 года на первом заседании Совета по противодействию коррупции Президент Российской Федерации Д.А. Медведев сказал: «Речь идет о тяжелой болезни, которая съедает нашу экономику и разлагает общество». Поэтому одна из стратегических задач, стоящих сегодня перед страной – кардинальное снижение уровня коррупции. «Решение данной проблемы напрямую связано с защитой права собственности в стране, с укреплением правовой, судебной системы, расширением свободы предпринимательства».¹

В Российской Федерации в последние годы активно формируется правовая и организационная основы противодействия коррупции. Значительный антикоррупционный потенциал заложен в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах и плане мероприятий по её проведению, одобренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005г. №1789-р, а также в законодательстве Российской Федерации, регулирующем воп-

росы государственной службы. Российская Федерация, в основном, выполнила свои международные обязательства, предусмотренные Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции и Конвенцией Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

19 мая 2008 года Президент РФ Д.А. Медведев провел совещание, на котором обсуждались проблемы противодействия коррупции, и подписал в этот же день Указ «О мерах по противодействию коррупции».

Главные ориентиры в этой работе определил «Национальный план противодействия коррупции», утвержденный Д.А. Медведевым 31 июля 2008 года, который включает в себя четыре раздела. Первый посвящен законодательному обеспечению противодействия коррупции и подразумевает разработку проекта базового федерального закона. Второй раздел включает меры по совершенствованию деятельности органов государственного управления в целях противодействия коррупции. Третий раздел посвящен мерам по повышению профессиональной подготовки юридических кадров и правовому просвещению. Последний четвертый раздел предполагает принятие первоочередных мер по реализации плана.

5 ноября 2008 года в послании Федеральному Собранию РФ Д.А. Медведев отметил необходимость законодательного закрепления основных направлений антикоррупционной работы, что позволит строить её системно и последовательно². И уже 7 ноября 2008 года Государственная Дума Федерального Собрания РФ единогласно приняла в первом чтении президентский пакет антикоррупционных законов:

- «О противодействии коррупции»;
- «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 «О противодействии коррупции»;

- «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу уточнения статуса судей, членов законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований, членов избирательных комиссий, Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты Российской Федерации и служащих Центрального банка Российской Феде-

рации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»;

- конституционного закона «О внесении изменения в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

- «О противодействии коррупции», являясь основным в системе мер борьбы с коррупцией, определяет коррупцию как социально-юридическое явление, коррупционное правонарушение – как отдельное проявление коррупции, влекущее за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, и противодействие коррупции как скоординированную деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий. В проекте коррупция определяется путем перечисления противоправных действий, являющихся наиболее характерным проявлением коррупции, и указания на существенный признак коррупции – незаконное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, сопряженное с получением выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими лицами.

Высказываемое в ходе подготовки проекта предложение об указании в определении коррупции конкретных преступлений и административных правонарушений не реализовано, так как, в соответствии со статьей 1 Уголовного кодекса Российской Федерации уголовно-правовое значение имеют лишь те положения, которые отражены в Уголовном кодексе.

В проекте закреплены меры по профилактике коррупции:

- специальные требования к лицам, претендующим на замещение должностей судей, государственных должностей Российской Федерации и должностей государственной службы, перечень которых определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации, предусматривающие в том числе и контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц;

- развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации;





- совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации;

- возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о ставших им известными в связи с исполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также привлечение к дисциплинарной и иной ответственности за невыполнение данной обязанности.

Большое внимание в проекте уделено основным направлениям государственной политики в сфере противодействия коррупции:

1. совершенствование системы и структуры государственных органов, оптимизацию и конкретизацию их полномочий;

2. совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне;

3. сокращение категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-розыскных мероприятий;

4. введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

5. обеспечение справедливой и равной для всех доступности правосудия и повышение оперативности рассмотрения дел в судах, развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего между гражданами и государственными органами.

В проекте установлено, что в целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента Российской Федерации могут формироваться органы в составе их представителей.

Таким образом, в проекте заложены правовые основы для возможного формирования координирующего органа по противодействию коррупции. Но в то же время не определены ни его структура, ни порядок формирования, ни круг полномочий. Решение этих вопросов отнесено на

рассмотрение Президента Российской Федерации.

В проекте также указано, что Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность по борьбе с коррупцией (выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений) органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

Меры противодействия коррупции, касающиеся дисциплинарной, административной и иной ответственности физических и юридических лиц, полномочий органов государственной власти Российской Федерации, участвующих в предупреждении коррупции и борьбе с ней, статуса судей, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, членов избирательных комиссий, Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счётной палаты Российской Федерации и служащих Банка России, порядка прохождения гражданами соответствующих видов государственной службы, контроля за сделками и финансовыми операциями государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих должности государственной или муниципальной службы в прошлом, и членов их семей, подлежат урегулированию в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовном кодексе Российской Федерации, федеральных законах «О статусе судей в Российской Федерации», «О прокуратуре Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О воинской обязанности и военной службе», «О федеральной службе безопасности», «Об оперативно-розыскной деятельности», «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и в других законодательных актах.

Система противодействия коррупции, предусмотренная проектом, строится на использовании мер упреждения, направленных на создание на государственной и муниципальной службе атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения

- установление обязанности каждого из государственных и муниципальных слу-

жащих, замещающих должности, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации, представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих и членов своей семьи и наделение соответствующих должностных лиц правом запрашивать у правоохранительных и контролирующих органов информацию, подтверждающую достоверность представленных сведений;

- установление правила, в соответствии с которым граждане, замещавшие должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеют право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в их должностные обязанности, только с согласия 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 Федерации. Данное положение также распространяется на служащих Банка России;

- закрепление механизма проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера определенных категорий государственных и муниципальных служащих, в том числе с использованием оперативно-розыскных возможностей;

- введение правила, согласно которому невыполнение государственным или муниципальным служащим обязанности представления указанных сведений может являться основанием для его освобождения от занимаемой должности или привлечения к иным видам дисциплинарной ответственности.

В целях создания механизма ответственности юридических лиц, в том числе и иностранных, за коррупционные правонарушения в проекте устанавливается общая норма, согласно которой в случае, когда от имени или в интересах юридического лица передается взятка или осуществляется коммерческий подкуп, к юридическому лицу в порядке, предусмотренном административным и гражданским законодательством Российской Федерации, могут быть приняты такие меры ответственности, как предупреждение и административный штраф.



«Чтобы закон начал работать, его надо не только обнародовать и разъяснить, но и создать условия для его реализации, а впоследствии убедиться, что этот закон работает правильным образом, адекватно регулирует отношения, на которые он направлен, а не высосан из пальца и не принят в угоду начальникам», отмечает Д.А. Медведев.

С точки зрения права у нас существуют проблемы, – например, в российском законодательстве отсутствует понятие «публичное лицо». Речь идет о людях, занимающих ответственные, политические значимые посты, на которых можно брать взятки. У нас пока нет единых правовых правил, регулирующих деятельность ответственных должностных лиц. Закон о гражданской службе касается только гражданских чиновников и не распространяется на министров, депутатов, губернаторов. А если нет общих правовых рамок, есть риск, что для разных категорий людей будет использоваться разная степень ответственности.

Существует объективная необходимость координировать и контролировать деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации округа и органов местного самоуправления по вопросам организации работы по противодействию коррупции, в т.ч. путем заслушивания высших должностных лиц субъектов Федерации округа, руководителей территориальных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам законодательного обеспечения противодействия коррупции, осуществлять непосредственный обмен мнениями и изучение положительного опыта организации этой работы.

Для этого в Совете при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе Квашине А.В. создается постоянная рабочая группа. Ее основные задачи выработка мер по:

- законодательному обеспечению противодействия коррупции;
- совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции;
- реагированию информации в СМИ, Интернете и т.п. о коррупционных проявлениях;
- повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению;
- мониторингу противодействия коррупции в регионах;

- информированию полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе;

- повышения эффективности деятельности по выявлению, пресечению и расследованию преступлений коррупционной направленности;

- организации взаимодействия правоохранительных и контролирующих органов, в том числе созданию и функционированию системы проведения специальных проверок в отношении чиновников.

Крайне важным является обеспечение борьбы с коррупцией на региональном уровне.

Во исполнение Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации 30 сентября текущего года, Губернатором Алтайского края А.Б. Карлиным и Председателем Алтайского краевого Законодательного Собрания И.И. Лоором утвержден план противодействия коррупции в системе органов власти Алтайского края. Широкое обсуждение и резонанс получил проект Закона Алтайского края «О противодействии коррупции в Алтайском крае», разработанный прокуратурой Алтайского края. Закон Алтайского края «О протворческой деятельности» дополнен статьей об антикоррупционной экспертизе. Данной нормой определены коррупциогенные факторы, подлежащие выявлению при проведении экспертизы, установлен перечень нормативных правовых актов, подлежащих обязательной антикоррупционной экспертизе, определен порядок ее проведения.

Создана рабочая группа по проведению экспертизы нормативных правовых актов АКЗС на коррупциогенность.

Несколько улучшилась в текущем году работа по выявлению правоохранительными органами края преступлений коррупционной направленности.

Если по количеству выявленных должностных преступлений (Глава 30 УК РФ) Алтайский край в Сибирском федеральном округе в 2007 году занимал одно из последних мест, то по итогам 9 месяцев 2008 года 5-е место из 12. Количество преступлений, предусмотренных главой 30 УК РФ возросло на 30%, почти в два раза увеличилось число выявленных лиц, совершивших данные преступления. Несмотря на это, достигнутые результаты не отражают реального положения дел в этой области.

На координационном совещании руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, состоявшемся в Москве 24 сентября 2008 года, отмечено, что особую тревогу вызывает рост числа уголовных дел коррупционной направ-

ленности, прекращенных на досудебной стадии, в том числе по реабилитирующим основаниям, в Уральском, Центральном, Сибирском федеральных округах. Если говорить относительно Алтайского края, то у нас в суды направлено лишь 36 % уголовных дел. Остальные дела либо прекращаются, либо приостанавливаются. Около 80% выявленных правонарушений этой категории составляют малозначительные деяния, не оказывающие серьезного влияния на состояние борьбы с коррупцией. К уголовной ответственности привлекаются врачи, преподавательский состав высших и средних учебных заведений, чиновники районного звена. Средний размер взяток не превышает одной тысячи рублей. Из 248 виновных лиц привлечен к уголовной ответственности лишь каждый четвертый (53). Следует отметить, что недостаточно предъявляется исков о возмещении ущерба, причиняемого коррупционными действиями.

Особого внимания требует сфера топливно-энергетического, лесопромышленного комплексов, жилищно-коммунальная, использования бюджетных средств, выделенных на реализацию приоритетных национальных проектов.

Для того, чтобы **работа** по борьбе с коррупцией имела успех, правоохранительным органам необходимо взаимодействовать с населением, общественными организациями, федеральными и региональными органами государственной власти. Она может быть по-настоящему эффективной, когда будет основываться на взаимном доверии. Следует укреплять подразделения правоохранительных органов, на которые возложена борьба с коррупцией.

Требуются неординарные, комплексные меры. В качестве таковых, целесообразно:

- **принять на основе федерального Закон «О противодействии коррупции в Алтайском крае»;**
- **подвергнуть комплексной антикоррупционной экспертизе нормативные правовые акты Алтайского края;**
- создать специальный совет по противодействию коррупции или наделить этими полномочиями имеющийся координационный орган власти края;
- реализовать положения Национального плана противодействия коррупции;
- Сформировать в обществе нетерпимость к коррупции, взяточничеству.

1 <http://www.rg.ru/2008/08/05/plan-dok.html>.

2 <http://www.rg.ru/2008/11/05/poslanie-kremlin.html>





Андрей Анатольевич Корчагин, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат юридических наук

Одной из наиболее актуальных проблем современного российского общества является борьба с преступлениями коррупционной направленности. Существенным недостатком ее является отсутствие эффективной методики расследования коррупционных преступлений, о необходимости создания и особенностях которой говорится в данной статье.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕТОДИКИ РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОПРЯЖЕННЫХ С КОРРУПЦИЕЙ

Одной из актуальных проблем современного российского общества является рост числа совершаемых преступлений, в том числе тяжких и особо тяжких. В общей доле данных преступлений значительную часть представляют преступления экономической направленности, в частности, сопряженные с коррупцией. Несмотря на предпринимаемые государством в последние годы меры по борьбе с указанными проявлениями преступности, количество коррупционных преступлений продолжает расти. **По данным проводимых исследований, 30% российских компаний вовлечены в коррупционные действия. В рейтинге коррупции в странах «большой восьмерки» Россия занимает первое место¹.**

В утвержденном Президентом РФ 31 июля 2008 года национальном плане противодействия коррупции говорится, что «несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации»². 19 мая 2008

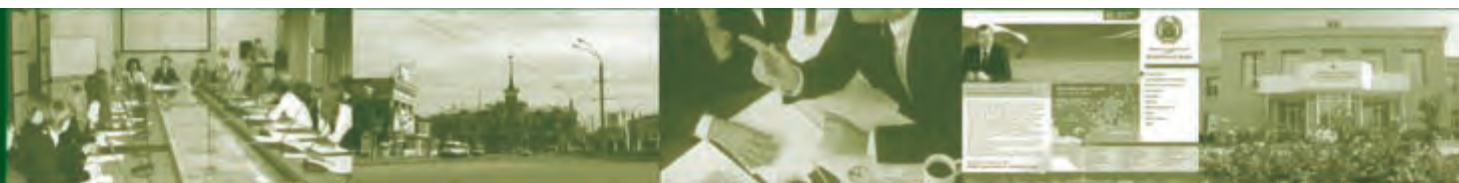
года указом Президента РФ №815 был образован совет при Президенте РФ по противодействию коррупции. Все это указывает на то, что государство пытается предпринимать меры, направленные на борьбу с этим общественно опасным явлением, однако пока что приходится констатировать тот факт, что уровень коррупции в России не снижается, а даже наоборот. Средний размер взяток в России увеличился с 10 тыс. долларов США до 136 тысяч, размер взяток увеличился с 2001 по 2005 годы в 13,6 раза³.

Серьезную проблему, на наш взгляд, представляет то, что нередко в коррупционные действия оказываются вовлеченными должностные лица и органы государственной власти, которые по своему непосредственному назначению призваны бороться с этим негативным социальным явлением.

Одной из причин низкой результативности борьбы с коррупцией является отсутствие в законодательстве четкого определения понятия «коррупция», в частности, в упомянутом выше национальном плане термин «коррупция» не раскрывается. По этому вопросу среди ученых также нет единого мнения. В проекте федерального закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике» коррупция определяется как подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в

том числе неимущественного характера) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу».

По мнению экспертов Совета Европы, коррупция – это взяточничество, подкуп и любое другое поведение лица, наделенного ответственностью в общественном или частном секторе и нарушающего свои обязанности, причем это поведение направлено на получение любых неправомερных преимуществ для себя или другого лица⁴. С позиции экономической теории, коррупцию можно определить как проявление такого поведения индивидов, целью которого является максимизация их полезности посредством извлечения непроизводительного дохода за счет использования и перераспределения ресурсов, не принадлежащих этим индивидам, но доступных им⁵. По мнению Б.В. Волженкина, «коррупция – это социальное явление, заключающееся в разложении власти, когда государственные служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус, авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах»⁶. Как видно, в науке и на практике нет однозначного понятия по этому вопросу. Отсутствие в законе четкого определения коррупции является серьезным, на наш взгляд, препятствием в борьбе с ней.



Кроме того, в юридической литературе отмечается целый ряд недостатков действующего уголовного законодательства, препятствующих эффективной борьбе с ней. Одним из наиболее ярких проявлений коррупции является взятка, ответственность за которую предусматривается ст.290 УК РФ. С 31 декабря 2005 года был отменен федеральный закон «Об основах государственной службы в РФ», который содержал положение о том, что государственным служащим запрещается получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе после выхода на пенсию. Отмена данного закона, безусловно, создала благоприятные условия для дальнейшего роста коррупции. Кроме того, действующее гражданское законодательство содержит нормы, которые благоприятствуют взяткам. В частности, п.3. ст. 575 ГК РФ предусматривает, что государственным служащим и служащим органов местного самоуправления в связи с их должностным положением дарение не допускается, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти минимальных размеров оплаты труда. Нередко при изобличении взяточников они утверждают, что получили не взятку, а именно подарок, зная, что законодательство не запрещает получение подарков, в частности, вышеуказанная статья ГК РФ.

Уголовное законодательство не предусматривает разграничения уголовной ответственности за взятку-подкуп и взятку – вознаграждение. Взятка-подкуп предполагает совершение должностным лицом каких-либо действий за нее. Взятка-вознаграждение дается после совершения интересующих лицо действий. В юридической литературе отмечается, что целесообразна дифференциация уголовной ответственности за получение взятки-подкупа и взятки-вознаграждения, при этом ответственность за получение взятки-вознаграждения должна быть меньше в силу меньшей степени ее общественной опасности⁷. Недостатком уголовного законодательства является и то, что ответственность за взятку несут должностные лица. Однако на практике нередко незаконные вознаграждения получают служащие, не относящиеся к

категории должностных лиц, поэтому уголовное законодательство необходимо дополнить статьей, предусматривающей ответственность за получение незаконного вознаграждения служащих государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, не являющихся должностными лицами⁸.

Действующий УК РФ отказался от выделения такого самостоятельного состава, как посредничество во взятке. Хотя на практике чиновники, особенно высокого ранга, редко берут взятки непосредственно, предпочитая действовать через доверенных лиц. В примечании к ст.291 УК РФ законодатель предусмотрел возможность освобождения от уголовной ответственности взяткодателя в случаях, если он добровольно сообщил о даче взятки или в отношении него имелось вымогательство взятки со стороны должностного лица. Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении указал, что взяткодатель, освобожденный от ответственности по мотивам добровольного сообщения о даче взятки, не может претендовать на возвращение ему ценностей, переданных в виде взятки. Интересы борьбы со взятками делают необходимым возврат ценностей, переданных в виде взятки⁹.

Еще одной серьезной проблемой является отсутствие эффективной методики расследования преступлений, сопряженных с коррупцией. Данная методика является частной по отношению к общей методике расследования преступлений. Необходимость разработки подобной методики в настоящее время весьма актуальна, в связи с постоянным увеличением количества коррупционных преступлений и весьма низкой их раскрываемостью. Так, изучение судебной практики по делам о коррупции, в частности взятки, Ленинского районного суда города Барнаула показало, что за десять лет судом было рассмотрено только 10 уголовных дел.

Говоря о структуре методики расследования преступлений, сопряженных с коррупцией, следует, на наш взгляд, согласиться с мнением А.В. Дулова о том, что методика расследования должна включать в себя в качестве составляющих: теоретическое криминалистическое исследование определенного вида

преступлений; прогнозирование развития преступлений определенного вида; систему разрабатываемых методов, приемов, средств для практической деятельности по расследованию¹⁰. Соглашаясь в целом с мнением А.В. Дулова, на наш взгляд, методику расследования преступлений, сопряженных с коррупцией, следовало бы дополнить исследованием деятельности по раскрытию, расследованию данных преступлений. Кроме того, в настоящее время можно сказать, что общепринятой точкой зрения является и та, согласно которой криминалистическая методика должна включать в себя разработку рекомендаций по судебному рассмотрению уголовных дел. Кроме того, методика расследования преступлений, сопряженных с коррупцией, должна строиться с учетом ситуационного подхода, предполагающего выделение ситуаций совершения, ситуаций расследования и судебного рассмотрения данных дел, и выработку теоретических и практических рекомендаций по их разрешению.

Представляется, что устранение пробелов законодательства, а также разработка эффективной методики расследования позволит существенно снизить уровень коррупционных преступлений.

1 Абдуллаева Т., Таксанов А. Коррупция – паразит экономики // Общество и экономика. 2003. №10. С. 191.

2 Российская газета. 2008. 5 авг.

3 Сатаров Г. Как измерять и контролировать коррупцию? // Вопросы экономики. 2007. №1. С. 4.

4 Швец В.Е. Некоторые аспекты международного-правового сотрудничества государств – членом Совета Европы в области борьбы с коррупцией // Журнал российского права. 2001. №7.

5 Елифанова Н. Исследование коррупции на основе методов экономической теории // Вопросы экономики. 2007. №1. С. 36.

6 Волженкин Б.В. Коррупция. Серия: «Современные стандарты в уголовном праве и уголовном процессе». СПб., 1998. С. 5.

7 Шнитенков А.В. Ответственность за преступления против интересов государственной службы и интересов службы в коммерческих и иных организациях. СПб., 2006. С. 151.

8 Там же. С. 151.

9 Там же. С. 151.

10 Дулов А.В. Основы расследования преступлений, совершенных должностными лицами. Мн., 1985. С. 26-29.





Марина Викторовна Петрожицкая, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле

В Российской Федерации в настоящее время впервые на законодательном уровне закреплены три вида государственной службы: гражданская, правоохранительная, военная. Все они выполняют государственные функции в соответствии с основными принципами государственной службы. Анализируя действующие правовые акты, можно сделать вывод о том, что существуют четыре основных принципа государственной службы: законность, демократизм, профессионализм, социально-правовая защищенность служащих. О содержании данных принципов и их практической реализации пойдет речь в данной статье.

К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Реформирование государственной службы – важная часть проводимой в нашей стране административной реформы.

В настоящее время в России приняты правовые акты, которые внесли серьезные изменения в административно-правовой институт государственной службы. Связь трех существующих в стране разновидностей государственной службы, единство многих их признаков закрепил Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Впервые на законодательном уровне установлено, что в России существует три вида государственной службы: гражданская, правоохранительная, военная. Все они выполняют государственные функции в соответствии с основными принципами государственной службы на профессиональной основе¹.

Анализ правовых актов позволяет сделать вывод о том, что существуют четыре основных принципа государственной службы:

- законность;
- демократизм;
- профессионализм;
- социально-правовая защищенность служащих.

Законность и демократизм – общие принципы организации и функ-

ционирования государственной власти, которые своеобразно проявляются в организации государственной службы, а профессионализм и социальная защищенность служащих – это ее специфические принципы.

Все принципы службы являются проявлениями важнейшего начала исполнительной власти – эффективности.

Принцип законности означает признание: а) верховенства Конституции РФ, федеральных законов над иными правовыми актами; б) обязательности законных решений вышестоящих органов и должностных лиц; в) приоритета прав и свобод человека и гражданина. Государственный служащий обязан строго соблюдать правовые акты, права граждан, сделать все необходимое для их реализации и защиты.

Можно назвать такие направления реализации идеи законности:

служащий должен добиваться выполнения законов гражданами и организациями;

он должен сам соблюдать законы; его права должны быть защищены.

Важнейшие проявления демократизма службы:

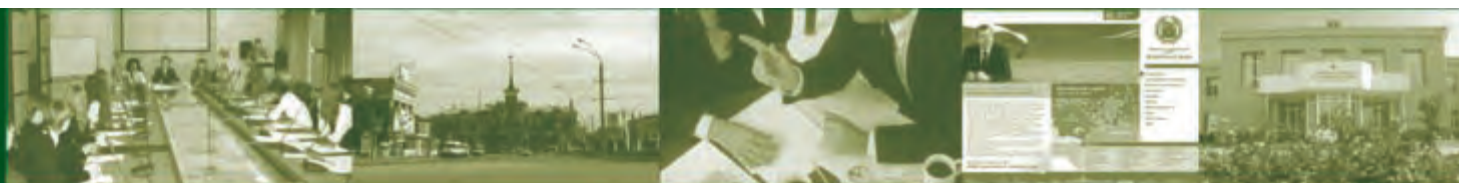
а) полное и постоянное соответствие деятельности служащих интересам граждан, общества, государства. Служащий действует в «чужих» интересах. При возникновении конфликта личных и публичных интересов он обязан руководствоваться последними;

б) общедоступность государственной службы. Статья 32 Конституции РФ гласит: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе».

Из этого правила есть ряд исключений, которые не искажают, а наоборот, подтверждают его ценность. Общие ограничения связаны с наличием гражданства, владением государственным языком, с возрастом, совместной службой родственников, применением такого уголовного наказания, как лишение права занимать должности.

Специальные ограничения обусловлены спецификой отдельных должностей. В их числе: установление более высокого возраста для занятия должности, предельного возраста и срока пребывания на ней, требования определенного стажа, образования, здоровья.

в) гласность в осуществлении государственной службы. Она связана с реализацией ст. 29 Конституции РФ, закрепляющей право каждого



свободно искать, получать информацию любым законным способом, гарантирующей свободу массовой информации; ст.42, провозглашающей право гражданина на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, с конституционными запретами вводить цензуру, скрывать факты и обстоятельства, создающие угрозу для жизни и здоровья людей. Гласность должна быть и в отношениях с различными организациями, и в рамках самого государственного аппарата.

г) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную. Это важнейшее проявление демократизма всей государственной деятельности, всего государственного механизма. Оно создает условия для повышения эффективности работы государственных служащих, усиления защиты их прав².

Таким образом, демократизм проявляется в содержании службы (забота о правах и свободах граждан, общем благе), в ее народности и в формах ее осуществления (разделение труда, гласность, общедоступность).

Принцип профессионализма должен присутствовать и в административной деятельности.

Во-первых, для нее нужна компетентность, а она тем выше, чем больше знания и опыт работника. Профессионализм стимулирует приобретение знаний, их повышение, накопление опыта работы.

Во-вторых, осуществление исполнительной власти требует организаторских способностей. Обществу выгодно, чтобы лица, обладающие такими качествами, использовали их для решения общих дел, развивали их.

В-третьих, оперативный, повседневный, созидательный характер административной власти предполагает, что ею должны заниматься непрерывно, уделяя ей значительное время, а значит, за плату, профессионально.

В-четвертых, административная деятельность требует высокой

четкости, дисциплинированности, своевременного выполнения указаний вышестоящих органов. Профессиональные начала позволяют обеспечить более высокий уровень дисциплины.

Принцип профессионализма государственной службы предполагает:

а) компетентность работников, т.е. знание ими дела, наличие необходимого образования, стажа, навыков, системы повышения квалификации;

б) систематическое, регулярное выполнение функций, операций, оформление, решение дел, стабильность служебных отношений. Это позволяет работнику глубже познать стоящие перед ним проблемы, людей, овладеть необходимыми навыками, методами руководства;

в) регулярное получение оплаты за свой труд не ниже заранее обусловленных размеров;

г) политическую нейтральность. Служащий должен действовать в соответствии с правовыми актами, но не партийными установками; вопросы партийности не должны иметь значения при выборе кадров; служебное положение нельзя использовать в интересах политических партий, в государственных органах нельзя создавать партийные организации³.

Независимо от партийных и иных пристрастий служащий должен держаться в рамках законности, служебного долга, быть корректным, внимательным с людьми.

д) ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, за качество подготавливаемых и принимаемых решений. За свою деятельность служащие могут нести дисциплинарную, административную, материальную, уголовную ответственность⁴.

Заботу о социальной, правовой защите служащих, их экономическом обеспечении тоже можно рассматривать как средство повышения профессионализма, а значит, и эффективности службы. Защита служащих, их обеспечение осу-

ществляются с учетом качества, стажа, важности работы.

Реализация этого принципа означает прежде всего создание необходимых условий для нормальной деятельности, принятие мер к устранению препятствий осуществления служебных обязанностей. Государственный служащий не должен нести юридической ответственности перед гражданами за ненадлежащее выполнение своей работы.⁵

Социальная и правовая защищенность служащих предполагает:

а) повышение престижа их труда;

б) достаточно высокую, регулярно выплачиваемую заработную плату;

в) создание нормальных условий труда;

г) государственное страхование, гарантированное высокое пенсионное обеспечение;

д) обеспечение служебной перспективы. Общество заинтересовано в том, чтобы служащие работали лучше. Следовательно, их необходимо заинтересовать, стимулировать повышение ими знаний, накопление опыта, проявление инициативы, добросовестное выполнение обязанностей, развитие чувства ответственности. Служебная перспектива реализуется следующими путями:

- стабильностью служебных отношений;

- повышением уровня квалификации;

- продвижением по службе.

В условиях правильной организации работы государственной администрации продвижение по службе работника прежде всего зависит от его добросовестности, квалификации, идейной зрелости и личных качеств.

Принцип правовой защищенности государственных служащих находит свое толкование в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2007 г. № 332 – О – П. Согласно данному определению при внесении в действующее правовое регулирование изменений, оказывающих неблагоприятное воздействие на правовое





положение граждан, должен соблюдаться принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также в случае необходимости – предоставление гражданам возможности в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям.

В выше обозначенном Определении Конституционного Суда Российской Федерации нашел свое разъяснение и принцип социальной защищенности служащих. Так, Конституционный Суд Российской Федерации разъясняет положение Федерального закона от 27 июля 2004 года «О государственной гражданской службе Российской Федерации», согласно которому в целях обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных законодательством как для федеральных гражданских служащих, так и для гражданских служащих субъектов Российской Федерации в числе основных государственных гарантий предусматривается государственное пенсионное обеспечение.⁶

Верховный Суд Российской Федерации Решением от 17 мая 2007 г. № ВКПИ 07 – 53 ссылаясь на ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих» определяет, что для военнослужащих устанавливается единая система правовой и социальной защиты, а также материального и иных видов обеспечения с учетом занимаемых воинских должностей.⁷

Статья 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяет принципы гражданской службы

Российской Федерации. Таковыми в частности являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;
- 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- 5) стабильность гражданской службы;
- 6) доступность информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.⁸

В ст. 4 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» сказано: «Основными принципами несения российским казачеством государственной службы являются:

- 1) законность;
- 2) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- 3) равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе, взаимосвязь государственной и муниципальной службы;
- 4) профессионализм и компетентность государственных служащих;
- 5) защищенность государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональ-

ную служебную деятельность государственных органов и должностных лиц, физических и юридических лиц».⁹

Представляется, что принцип приоритета прав и свобод человека можно на основании ст.2 Конституции РФ считать одним из основных начал в деятельности государственного аппарата.

1 См.: Бахрах Д.Н. Государственная служба России: учебное пособие. М., 2007. С. 18.

2 См.: Архангельская Н. Стекланный потолок // Эксперт. 2003. № 8 (363). С. 24.

3 См.: Колесова В.П. Государственная власть и местное самоуправление в России // Межвузовский сборник научных статей. Барнаул, 2005. С. 19.

4 См.: Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность в механизме реализации Конституции Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2004. № 2. С. 7.

5 Административное право / Под общ. ред. Л.А.Попова. М., 2006. С. 55.

6 Определение Конституционного Суда Российской Федерации № 332-О-П от 3 апреля 2007 г. «По жалобам граждан В.А.Анищенко, Г.В.Кириенко и других на нарушение их конституционных прав пунктом 3 статьи 4 и статьей 6 Закона Калининградской области «О внесении в отдельные законы Калининградской области и признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. N 5. С. 12.

7 Решение Верховного Суда Российской Федерации № ВКПИ07 – 53 от 17 мая 2007 г. «Об отказе в удовлетворении заявления о признании незаконными и недействующим пункта 45 порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих вооруженных сил Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства Обороны РФ от 30.06.2006 № 200» // Документ опубликован не был. Справочная правовая система «Консультант плюс».

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

9 Федеральный закон от 05 декабря 2005 г. N 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 50. Ст. 50.





Сергей Евгеньевич Чаннов, доцент кафедры административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина в г. Саратове, кандидат юридических наук

В представленной публикации автор ставит целью проанализировать гражданство как условие поступления на государственную и муниципальную службу. Сущность государственной и муниципальной службы проявляется в существовании обоснованных ограничений в этой сфере для иностранных граждан и лиц без гражданства. В ходе исследования автор высказывает точку зрения о несовершенстве федерального законодательства о воинской службе, которое предусматривает в качестве исключения из общего правила поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы. Также на основе проведенного анализа в статье делается вывод о праве находиться на муниципальной службе граждан тех государств, с которыми Российской Федерацией заключен международный договор.

ГРАЖДАНСТВО КАК УСЛОВИЕ ПОСТУПЛЕНИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ И МУНИЦИПАЛЬНУЮ СЛУЖБУ

Наиболее важным требованием, используемым применительно к большинству видов публичной службы, является требование наличия российского гражданства. Подобное условие замещения должности государственной службы характерно для законодательства подавляющего большинства зарубежных государств. В свете этого вполне логично, что такое требование было предусмотрено в ст. 21 ранее действовавшего Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Новый Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» в статье, посвященной поступлению на государственную службу, напрямую такого требования не содержит. **В то же время сама государственная служба определяется как профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации.** Исходя из того, что в своей служебной деятельности государственный служащий призван исполнять полномочия Российской Федерации или ее субъектов, это требование к лицам, поступающим на государственную службу, представляется нам вполне обоснованным.

Одним из первых попытался дать определение понятию гражданства известный советский юрист С. С. Кишкин. В результате анализа данной проблемы он пришел к выводу, **что «гражданство есть личная связь индивида с государством, обусловившая возможность определения данного лица всеми элементами правовой и политической системы страны»¹.** Классическим является определение понятия «гражданство», данное Д. Л. Златопольским еще в 60-е гг., как «установившейся правовой связи лица с государством, определяющей его правовое положение как внутри страны, так и вне ее»². При этом Д. Л. Златопольский выделил и характерные признаки устойчивости этой правовой связи. К ним автор отнес неограниченность в пространстве и бессрочность³. В таком виде определение гражданства признается большинством ученых⁴. В дальнейшем Н. В. Витрук объединил **два подхода к понятию «гражданство»: «принадлежность лица к государству» и «правовая связь лица с государством».** По его мнению, **гражданство есть не только особая или политико-правовая связь лица и государства, но правовая по принадлежности⁵.**

По этому же пути пошли и законодатели. Действительно, согласно ст. 3 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», гражданство есть устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей⁶. Право на равный доступ к государственной службе как форма реализации права граждан на участие в управлении государством предполагает наличие указанной правовой связи с государством, и, вполне естественно, что обладание им связано по общему правилу с наличием у лица гражданства данного государства.

Нужно заметить, что согласно ст. 6 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» приобретение иного гражданства не влечет за собой прекращения гражданства Российской Федерации. При этом гражданин Российской Федерации, имеющий также иное гражданство, рассматривается только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. Однако по прямому указанию п. 6, а также п. 7 ст. 16 Федерального закона «О государственной





гражданской службе Российской Федерации» наличие гражданства иностранного государства является основанием для отказа в приеме на государственную гражданскую службу, а в отношении гражданского служащего – основанием его увольнения с гражданской службы, если иное не предусмотрено соответствующим международным договором. **Как справедливо в связи с этим отмечает М.В. Пресняков, указанным международным договором должно быть предусмотрено не только признание двойного гражданства, но и возможность доступа к государственной службе договаривающихся государств⁷.**

В настоящее время у Российской Федерации имеются два подобных договора: Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства (Ашгабат, 23 декабря 1993 г.)⁸ и Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (Москва, 7 сентября 1995 г.)⁹. Указанные международные соглашения предусматривают, что лицо, состоящее в двойном гражданстве данных государств, в полном объеме пользуется правами и свободами, а также несет обязанности гражданина той страны, на территории которой оно постоянно проживает. Представляется, что данное положение позволяет лицам, имеющим двойное гражданство, в соответствии с указанными международно-правовыми документами претендовать на замещение должностей государственной службы в Российской Федерации. Однако здесь надо отметить, что сам статус указанных документов сейчас является достаточно неопределенным. Так, Россией и Туркменистаном был подписан Протокол о прекращении действия Соглашения между Россией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства. В Туркменистане на этой основе были приняты нормативные правовые акты – Постановление Меджлиса Туркменистана о денонсации Соглашения от 23 декабря 1993 г., Указ Президента Туркменистана «Об урегулировании вопросов прекращения действия двойного гражданства между

Туркменистаном и Российской Федерацией» и соответствующее Положение. Однако в России закон о ратификации этого протокола Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят не был. Что касается договора с Таджикистаном, то оно в настоящее время имеет юридическую силу, но фактически не действует¹⁰.

Таким образом, по общему правилу, только граждане России могут быть гражданскими служащими. «Обычным оправданием подобного требования (требования гражданства), – справедливо отмечает К. Гренендейк, – является то, что гражданство – гарантия **необходимой лояльности знаний и связей с населением, которое требуется для надлежащего выполнения государственных функций и снижения риска вмешательства иностранного государства**»¹¹. **При наличии же двойного гражданства, как справедливо отмечает Ю. Кулакова, перед таким государственным служащим может встать вопрос о превалировании интересов того или иного государства, гражданином которых он является**¹².

Необходимо также отметить, что действующее законодательство о гражданской службе хотя и предполагает отказ в приеме на государственную службу либо увольнение с государственной службы в связи с приобретением гражданства другого государства, но не обязывает гражданина предоставлять документы, свидетельствующие о наличии у него гражданства иностранного государства. На эту проблему уже обращалось внимание в специальной литературе¹³. В этой связи вполне обоснованными представляются предложения некоторых исследователей законодательно закрепить указанную обязанность¹⁴.

В законодательных актах о других видах государственной службы можно встретить нормы, отличающиеся от используемых в Законе о гражданской службе. Так, например, Закон Российской Федерации «О милиции», в отличие от Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», не содержит запрета на прием на службу в милицию граждан Российской Федерации, имею-

щих также гражданство иностранного государства.

Особая ситуация в настоящее время имеет место на военной службе. В соответствии со ст. 18.1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» «в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом предусматривается поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы». Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ в ст. 32 «Отношение иностранных граждан к военной службе» устанавливает:

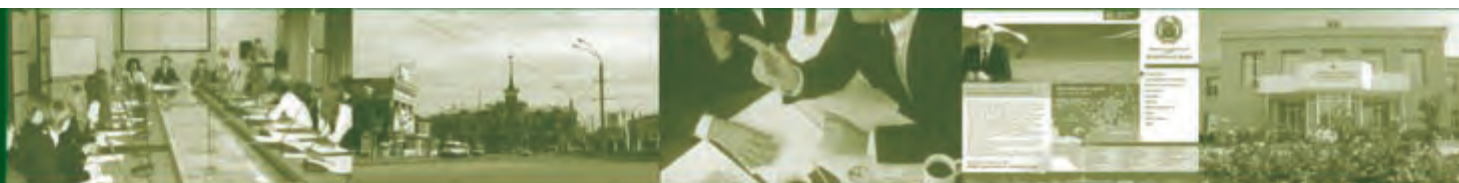
1. Иностранцы не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу).

2. Иностранцы могут поступить на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы в качестве лица гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Таким образом, в исключение из общего правила на военную службу могут быть приняты, в том числе, и лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации.

Гражданство как обязательное условие для прохождения военной службы существовало не всегда и не во всех странах. В Римской империи армия наряду с римскими гражданами комплектовалась и иностранцами. Во Франции в XI в. существовали наемные дружины, укомплектованные иностранными гражданами и подданными. Наем иностранцев в армию был развит в Средние века в Италии¹⁵.

В современных государствах сегодня сложилось различное отношение к вопросу прохождения военной службы лицами, не имеющими гражданства. В ФРГ призыву на действительную военную службу подлежат только граждане немецкой национальности, имеющие гражданство этой страны и постоянно проживающие на ее территории. В вооруженные силы США могут быть



зачислены как граждане США, так и иностранцы, получившие официальное разрешение на проживание в этой стране. А вот в известном всем французском Легионе проходят наемную службу граждане практически всех государств мира¹⁶.

В России в XVII–XVIII вв. широко применялась служба в армии иностранцев, но постепенно нужда в них отпала, и военная служба иностранцев разрешалась только в виде исключения. После революции 1917 г., в период Гражданской войны, на службу в Красную Армию допускались иностранцы-трудящиеся, но с переходом на мирное положение иностранцы на службу фактически не принимались¹⁷.

В Российской Федерации прохождение военной службы иностранными гражданами также долгое время не допускалось. Указанные изменения были внесены в законодательство 11 ноября 2003 г. Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Фактически в течение 2004 г. (первого года действия вышеназванного Закона) от иностранных граждан поступило 170 заявлений о приеме на военную службу по контракту, но по различным причинам (пределный возраст, образование, здоровье) большая часть из них была отклонена, а на конец года в Российской Федерации служили 11 иностранных граждан. За 2004–2005 гг. в военные комиссариаты за консультациями обратились 317 человек, изъявили желание поступить на службу 191, приняты 89. В апреле 2007 г. в Вооруженных Силах Российской Федерации служило около 160 иностранных граждан. Помимо названных выше причин отклонения заявлений, выделяется одна немаловажная – желание этих граждан служить только в воинских частях, дислоцированных за пределами Российской Федерации, в тех государствах, где они проживают в настоящее время¹⁸.

Разрешение прохождения военной службы иностранными гражданами вызвало серьезную критику, как с точки зрения целесообразности, так и с точки зрения соответствия конституционным и иным законодательным нормам¹⁹. И хотя не со всеми высказанными заме-

чениями можно согласиться, следует признать, что ст. 18.1 Закона о системе государственной службы действительно в существующем виде выглядит в данном законодательном акте инородным телом, вступая в противоречие не только с вышеприведенным определением государственной службы, но и со всей концепцией данного законодательного акта.

Применительно к муниципальной службе новый Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» также содержит общий запрет на прием на нее иностранных граждан и лиц без гражданства. Нельзя при этом не отметить некоторую несогласованность данного запрета с положениями некоторых других законодательных актов. Так, согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иностранные граждане не имеют права находиться на муниципальной службе (ст. 14). Этот закон не устанавливает каких-либо изъятий из данного правила (как, например, в отношении государственных служащих). Между тем из формулировки нормы подп. 6 и 7 п. 1 ст. 13 Федерального закона следует, что на муниципальной службе могут состоять и граждане тех государств, с которыми заключен международный договор, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе. Представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» с целью согласования его с Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации».

1 Кишкин С. С. Советское гражданство. М., 1925. С. 4.

2 Златопольский Д. Л. Государственное устройство СССР. М., 1960. С. 245.

3 Там же. С. 246.

4 Шингирей Т. Е. Институт гражданства РФ. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 8.

5 Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1966. С. 48.

6 Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Феде-

рации» //Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4447; 2004. № 45. Ст. 4377; 2006. № 2. Ст. 170. № 31 (ч. 1). Ст. 3420.

7 См.: Пресняков М. В. Конституционное регулирование доступа к государственной гражданской службе: реализация принципов равенства и справедливости. Саратов, 2007. С. 42.

8 Федеральный закон от 25 ноября 1994 г. № 41-ФЗ «О ратификации соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 31. Ст. 3192.

9 Собрание законодательства РФ. 1996. № 51. С. 5683.

10 См.: Батяев А. А., Царенкова Е. Г. Комментарий к Федеральному закону от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Система «Гарант», 2006.

11 Гренендейк К. Применение права Европейского сообщества в странах ЕС: на примере допуска к государственной службе // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 1996. № 2. С. 65.

12 См.: Кулакова Ю. Некоторые вопросы правовых ограничений на государственной гражданской службе // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 9, 10.

13 См. например: Румянцев О. Явный пробел // Независимая газета. 1996. 15 ноября; Пресняков М. В. Конституционное регулирование доступа к государственной гражданской службе: реализация принципов равенства и справедливости. Саратов, 2007. С. 42.

14 См.: Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003. С. 106.

15 См.: Лунев А. Е. Военная служба и гражданство // Труды ВЮА. М., 1948. Т. 7. С. 38–39.

16 См.: Неверов А. А. Правовые основы прохождения военной службы в Российской Федерации иностранными гражданами (новелла российского законодательства или коллизия права?) // Закон и армия. 2005. № 3.

17 См.: Колибаба Г. Н. Правовые основы советской военной службы. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955. С. 39–40.

18 См.: Прием иностранных граждан на военную службу по контракту // Военные комиссариаты. 2006. № 2. С. 21.

19 См.: Неверов А. А. Правовые основы прохождения военной службы в Российской Федерации иностранными гражданами (новелла российского законодательства или коллизия права?) // Закон и армия. 2005. № 3.





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

Целью настоящей публикации является попытка обоснования необходимости профессионального образования государственных служащих в области основных прав и свобод человека и гражданина. В представленной работе на основании определения места основных прав в системе государственной службы, а также анализа квалификационных требований государственных служащих, предложено включение указанных вопросов в программу их профессиональной подготовки. Дополнительным доводом в пользу специального образования государственных служащих в области основных прав выступают международные обязательства Российской Федерации, которые вытекают из ее членства в универсальных и региональных международных организациях. Особое внимание обращается на вопрос о формировании российского гуманитарного права как нормативного образования. Кроме того, определяются особенности образования государственных служащих в этой области на фоне разработки федеральных государственных образовательных стандартов нового поколения.

ОБРАЗОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В ОБЛАСТИ ОСНОВНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Проводимая в России административная реформа обуславливает постановку новых задач в сфере профессионального образования государственных служащих. Преобразование системы подготовки управленческих кадров актуально на фоне борьбы с правовым нигилизмом и проявлениями коррупции. В условиях разработки федеральных государственных образовательных стандартов нового поколения отдельный интерес приобретают вопросы формирования новых учебных дисциплин и определения их места в системе традиционных курсов. Такой сравнительно новой дисциплиной, преподаваемой в организациях высшего профессионального образования, выступает курс «права человека». В этой связи особое значение имеет исследование проблем образования государственных служащих в области основных прав человека.

Основные права в системе государственной службы. Основные права и свободы человека и гражданина (далее – основные права) имеют особое место в системе государственной службы. Конституция РФ от 12 декабря

1993 г. главной обязанностью государства называет признание, соблюдение и защиту основных прав, которые определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность всей публичной власти (ст. 2, 18)¹. В развитии таких конституционных положений приоритет основных прав устанавливается в качестве исходного принципа государственной службы (п. 1 ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе РФ»², далее – ФЗ о гражданской службе). Аналогичные нормы содержатся в специальных законах, регулирующих отдельные виды государственной службы. Так, ч. 1 ст. 3. Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (с изм. от 2 октября 2007 г.) «О милиции»³ относит к принципам деятельности милиции уважение основных прав и гуманизм. Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 (с изм. от 2 марта 2007 г.) «О безопасности»⁴ раскрывает содержание принципа соблюдения основных прав, запрещая их ограничение при обеспечении безопасности, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом (ст. 7).

Непосредственное выражение рассматриваемые принципы нашли в закреплении должностных обязанностей государственных служащих. В частности, они должны соблюдать при исполнении своих обязанностей права и законные интересы граждан и организаций (п. 4 ч. 1 ст. 15 ФЗ о гражданской службе). Нередко на практике именно незнание и несоблюдение государственным служащими своих должностных обязанностей по обеспечению основных прав порождает правонарушение. Соответственно, **возникает потребность более глубокой профессиональной подготовки государственных служащих в области основных прав.**

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам государственных служащих в области основных прав. **Наличие должностных обязанностей по соблюдению основных прав должно отражаться в квалификационных требованиях, предъявляемых к государственным служащим.** Однако к настоящему времени данное условие не получило непосредственное



выражение в действующем законодательстве. Например, не содержится конкретное указание об основных правах в большинстве нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, которые утверждают квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных служащих. Данные акты ограничиваются абстрактным упоминанием о знании Конституции РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих соответствующую сферу (отрасль) деятельности применительно к исполнению должностных обязанностей⁵. При этом в законодательстве субъектов Российской Федерации прямо предлагается «отнести знание вопросов защиты основных прав к числу квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения государственными гражданскими и муниципальными служащими должностных обязанностей» (п. 6 Постановления Администрации Алтайского края от 1 декабря 2006 г. № 499 «Об утверждении Концепции защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае»)⁶.

Образование государственных служащих в области основных прав как международное обязательство Российской Федерации. Доводом в пользу обязательности образования в области основных прав государственных служащих выступают акты ряда международных организаций, членами которых является Россия. План действий на Десятилетие образования в области прав человека ООН (1995–2004 гг.) указывает на особое внимание к подготовке сотрудников полиции и пенитенциарных учреждений, военнослужащих, правительственных чиновников, парламентариев и представителей других групп, способных оказы-

вать непосредственное влияние на реализацию основных прав (п. 24)⁷. Согласно ст. 15 Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы «государство несет ответственность за поощрение и содействие преподаванию прав человека и основных свобод на всех уровнях образования и за обеспечение включения всеми лицами, ответственными за подготовку юристов, сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих и государственных служащих, в свои учебные программы соответствующих элементов преподавания прав человека»⁸.

Схожие положения закрепляются в актах региональных международных организаций. Например, Парламентская Ассамблея Совета Европы Рекомендацией № 1346 от 26 сентября 1997 г. (подп. «iii» п. 11) призывает государства-члены включить предмет прав человека в программу подготовки чиновников, напрямую общающихся с гражданами (полиция, сотрудники администраций тюрем, сотрудники иммиграционных властей, имеющие дело с беженцами и теми, кто просит убежище)⁹. Россия как государство-член Организации (Совещания) по безопасности и сотрудничеству в Европе признает основополагающее значение образования в области основных прав. В Документе Московского Совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ от 3 октября 1991 г. подчеркивается решение государств-участников «содействовать разработке их компетентными органами, занимающимися подготовкой учебных программ, эффективных учебных планов и курсов по правам человека для студентов всех уровней, особенно студентов, изучающих право, управление и общественные науки, а также учащихся военных и

полицейских учебных заведений и институтов государственного управления» (п. 42.3)¹⁰. Таким образом, **акты многих международных организаций требуют включения образования в области основных прав в учебные программы подготовки государственных служащих.**

Место гуманитарного права в системе образования государственных служащих. В соответствии со ст. 61, 62 ФЗ о гражданской службе образование государственных служащих включает в себя основное (профессиональную подготовку) и дополнительное профессиональное образование (профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку). При этом в силу ч. 1 ст. 61 профессиональная подготовка кадров для гражданской службы осуществляется в образовательных учреждениях высшего профессионального и среднего профессионального образования в соответствии с федеральным законом. Так, п. 10 ст. 41 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (с изм. от 24 апреля 2008 г.) особо выделяет подготовку специалистов в области юриспруденции, экономики, менеджмента, государственного и муниципального управления по договорам образовательных учреждений с физическими лицами¹¹. Рассмотрим профессиональное образование государственных служащих в области основных прав на примере юриспруденции, поскольку эти проблемы имеют преимущественно юридический характер.

Гуманитарное право и российские образовательные стандарты. В соответствии с Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по специальности 021100 «юриспруденция» вопросы изучения основных прав отнесены к федеральному компоненту и включены лишь в качестве элемента таких общепрофесси-





ональных дисциплин как «конституционное (государственное) право России» (основы правового положения граждан; конституционный статус человека и гражданина РФ, конституционные права, свободы и обязанности российских граждан, их реализация и защита), «конституционное (государственное) право зарубежных стран» (правовое положение граждан в зарубежных странах) и международное право (права человека и международное право)¹².

Самостоятельность международного права прав человека (international human rights law) или международного гуманитарного права (в широком смысле) как отрасли международного публичного права не вызывает сомнения. Устоялось и представление об основных правах как о части учебной дисциплины международного права либо отдельного спецкурса. Вряд ли можно согласиться с теми авторами, которые включают вопросы международной защиты основных прав в общий курс прав человека. Вне контекста изучения международного права как особой правовой системы и специфики его источников, принципов, субъектов и др., познание международной защиты основных прав оказывается нередко ошибочным.

Поэтому возникает вопрос о соотношении основных прав с учебной дисциплиной конституционного права. Поскольку составляющие конституционно-правовой статус человека и гражданина нормы характеризуется известным единством и самостоятельностью, некоторые авторы называют его конституционно-правовым институтом¹³, подотраслью конституционного права¹⁴ либо конституционного законодательства¹⁵. При этом, высказывается точка зрения о формировании российского гуманитарного права. В частности, профессор Ю.А. Тихомиров, не считая его новой отраслью права, предлагает

понимать российское гуманитарное право в качестве комплексного нормативно-правового массива либо новой правовой семьи наряду с публичным и частным правом¹⁶. В обоснование выделения данного правового образования ученый приводит следующие доводы: 1) широкое закрепление в действующем законодательстве прав человека и прав отдельных категорий населения; 2) наличие аналогии с международным гуманитарным правом в его взаимосвязи с российским правом; 3) существование потребности комплексного правового регулирования статуса человека и отдельных социальных общностей, включая устранение пробелов и противоречий отраслевого законодательства в этой сфере¹⁷. Собственно гуманитарное право определяется ученым как «семья российского права, обеспечивающая самореализацию и развитие человека и гражданина, социальных общностей с помощью комплекса согласованных юридических средств и объединений отраслей и подотраслей»¹⁸.

В целом можно поддержать представленное мнение. Понимание конституционно-правового статуса личности как нормативного образования, действительно, требует использование более точной терминологии. Определение его через категорию «гуманитарное право» имеет свои основания и перспективы. С одной стороны, уже существует особый массив нормативного материала в области регулирования основных прав индивидов и их объединений, сформированы отдельные институты общей (принципы, субъекты, реализация и др.) и особенной части (отдельные основные права). С другой стороны, как вполне реалистично отмечается в современной науке, «не выработано общепризнанное понятие национального гуманитарного права, остается открытым вопрос о его объекте и предмете, системе

построения и источниках»¹⁹. Соответственно рассматриваемое юридическое явление еще находится в стадии становления. Более того, **вопрос о формировании гуманитарного права как нормативного образования ставит вопрос о единстве конституционного права России**, в рамках которого уже значительно выделились избирательное право, парламентское право, судебное право и т.д.

Тем не менее, именно в учебных целях формирование гуманитарного права заслуживает всяческой поддержки. В этой связи можно использовать опыт немецкого юридического образования, где в структуре курса государственного (конституционного) права выделяют первую часть – право организации государства (Staatsrecht. 1 Staatsorganisationsrecht)²⁰ и вторую – основные права (Staatsrecht. 2 Grundrechte)²¹. Такой подход можно использовать при формировании государственных образовательных стандартов нового поколения. Это послужит компромиссом в давнем споре о включении учебного курса «права человека» в качестве обязательного в указанные образовательные стандарты²². На данную проблему неоднократно указывал Уполномоченный по правам человека в РФ²³, а в докладе Уполномоченного по правам человека в Московской области от 1 марта 2004 г. «О деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области в 2003 г.» прямо отмечается, что «необходимо разработать и внедрить программу обучения государственных и муниципальных служащих, проверки их знаний в области прав человека и гражданина ...»²⁴.

Особенности образования государственных служащих в области основных прав. Основные права имеют широкое содержание и междисциплинарный характер. Они являются объектом поз-



нения всех гуманитарных наук. Ориентируясь на общенаучные представления в этой сфере, **образование государственных служащих должно акцентировать внимание на тех свойствах основных прав, которые связаны с осуществлением публичных функций органами государственной власти.** Существующая российская учебная литература в рассматриваемой сфере уделяет чрезмерное внимание историческим, философским и т.п. аспектам основных прав²⁵. Не отрицая их значения, образование государственных служащих должно преимущественно включать те вопросы, которые связаны с выполнением ими обязанностей по защите основных прав. Ориентиром постановки соответствующих вопросов курса может быть правоприменительная практика по обжалованию действий и решений органов государственной власти и местного самоуправления, нарушающих основные права. В этой связи заслуживают внимания правовые позиции Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также Европейского Суда по правам человека.

Таким образом, выполнение указанных международных обязательств возможно посредством разделения курса конституционного права России на общую часть и особенную часть. Увеличение количества часов можно компенсировать за счет преобразования курса конституционного права зарубежных стран в общую часть данной дисциплины. При этом гуманитарное право должно занять первое место в особенной части конституционного права России, наряду с государственным правом и его составными частями. Такая логика соответствует структуре действующей Конституции РФ. Сделанные выводы касаются исключительно профессионального юридического образования,

не отрицают междисциплинарного характера прав человека и не препятствуют существованию иных походов неформального обучения в этой сфере. Также требуется более детальная разработка учебного курса «гуманитарное право» как элемента программы профессиональной подготовки государственных служащих.

1 См.: Российская газета. 1993. 25 декабря.

2 См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

3 См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2007. № 41. Ст. 4845.

4 См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 15. Ст. 769; Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1151.

5 См.: Приказ Министра обороны РФ от 22 декабря 2005 г. № 545 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими в Министерстве обороны РФ»; Приказ Министерства юстиции РФ от 23 октября 2006 г. № 320 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Министерства юстиции РФ»; Приказ МВД РФ от 4 декабря 2007 г. № 1155 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства внутренних дел РФ» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 13; № 46; 2008. № 3.

6 Алтайская правда. 2006. 23 декабря.

7 См.: Образование и правовое просвещение в области прав человека. Сборник документов / Под общ. ред. О.О. Миронова. М., 2004. С. 51.

8 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1998 г. 53/144 (Нью-Йорк) // Образование и правовое просвещение в области прав человека. Сборник документов / Под общ. ред. О.О. Миронова. М., 2004. С. 102.

9 Образование и правовое просвещение в области прав человека. Сборник документов / Под общ. ред. О.О. Миронова. М., 2004. С. 93.

10 Советский журнал международного права. 1991. № 3-4. С. 115-133.

11 См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1797; Собрание законодательства РФ. 2008. № 17. Ст. 1757.

12 Утвержден зам. Министра Образования РФ от 27 марта 2000 г. № 260 ГУМ/СП (п. 4, ОПД.Ф. 5, 6) // Опубликовано не был. Справочная правовая система «Консультант плюс». 2008.

13 См.: Козлова Е.И. Основы правового статуса человека и гражданина // Конституционное право РФ / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. М., 1998. С. 153-155.

14 См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 т. Т. 1. М., 2005. С. 77.

15 См.: Колосова Н.М. Конституционно-правовой статус человека и гражданина // Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1999. С. 65-67.

16 Тихомиров Ю.А. Природа российского гуманитарного права // Российское гуманитарное право / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1998. С. 12.

17 Там же. С. 10-13.

18 Там же. С. 13-14.

19 Калина В.Ф. Конституционные права и свободы и российское гуманитарное право // Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / Под ред. О.И. Тиунова. М., 2005. С. 305.

20 См.: Degenhart, C. Staatsrecht. 1 Staatsorganisationsrecht. Heidelberg, 2002.

21 См.: Bleckmann A. Staatsrecht. 2. Grundrechte. Köln, 1997; Manssen G. Staatsrecht II. Grundrechte. München, 2005; Pieroth, B. Staatsrecht. 2. Grundrechte / B. Pieroth, B. Schlink. Heidelberg, 2002; Sachs M. Verfassungsrecht. II. Grundrechte. Berlin u.a., 2000.

22 См.: Азаров А.Я. Обучение правам человека. Опыт и проблемы России // Всероссийская научно-методическая конференция по преподаванию прав человека / Под ред. А.Я. Азарова. М., 1998. С. 14; Головистикова А.Н. Права человека / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудина. М., 2006. С. 19; Глушкова С.И. Преподавание прав человека // Словарь-справочник по правам человека: основные понятия и институты / Гл. ред. С.С. Алексеев. М., 2006. С. 428; Миронов О.О. Введение // Образование и правовое просвещение в области прав человека / Под общ. ред. О.О. Миронова. М., 2004. С. 3-4; Рудинский Ф. М. Станет ли учебный курс «Права человека» неотъемлемой частью образовательных стандартов? // Правозащитник. 1997. № 3. С. 34.

23 См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2007 г. от 12 февраля 2008 г. (п. 15) // РГ. 2008. 14 марта.

24 См.: Вестник Уполномоченного по правам человека в Московской области. 2004. № 1.

25 См.: Глухарева, Л.И. Права человека в современном мире (социально-философские основы и государственно-правовое регулирование). М., 2003; Глушкова, С.И. Права человека в России. М., 2005; Права человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1998. и др.





Ирина Викторовна Коврижных, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

Построение демократического правового федеративного государства невозможно без создания адекватной системы органов власти и соответствующей ей государственной службы. Под адаптивностью государственной службы к изменениям понимается ее способность преобразовывать свои организационные, управленческие и иные составные в новом пространстве, сохраняя при этом базовую устойчивость и добиваясь своего соответствия изменяющимся требованиям. Научный анализ и оценка адаптации государственной власти к организационным изменениям – сложный процесс, так как связан с обширностью исследуемой проблемы и с политической остротой выводов.

АДАПТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ К ОРГАНИЗАЦИОННЫМ ИЗМЕНЕНИЯМ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД

Фундаментальные преобразования в экономической, социальной и политической сферах общественной жизни в России поставили на повестку дня вопрос о необходимости адаптации властных структур федерального, регионального и муниципального уровней к организационным изменениям.

Организационные изменения можно охарактеризовать как целенаправленные воздействия руководства на внутренние переменные в организации, определяющие ее цели, структуру, технологию и человеческие ресурсы. Организационные изменения могут быть проактивными и реактивными. Проактивные изменения являются предупредительными и осуществляются для устранения возможной угрозы внешней среды до возникновения фактической проблемы. Реактивные изменения предпринимаются для исправления обнаруженной ошибки.

Причины организационных изменений могут носить как внешний, так и внутренний характер. Чаще всего оба типа причин действуют одновременно. Причины, побуждающие к изменениям, могут быть разнообразными. К внешним причинам можно отнести макросреду (национальная экономика, технология, природная среда, общественность, демография, правительство) и рыночную среду (поставщики, потребители, конкуренты, посредни-

ки). Внутренние причины изменений можно поделить на процессные (по объекту) и структурные.

Анализируя организационные изменения, следует особо подчеркнуть, что все переменные организации взаимосвязаны. Изменение одной из них неизбежно скажется на других. Именно поэтому в условиях реформирования государственной службы важно понимание адаптивности управления к организационным изменениям, как одного из основных свойств системы, отражающих ее способность быстро и гибко реагировать на любые изменения среды, и выработать адекватные управленческие команды, позволяющие сводить к минимуму действие возмущающих систему факторов¹.

Организация является частью «целого» (общества, пространства). Это обуславливает применение в управлении организацией функции управления, которая называется «адаптация». Она оказывает преобразующее воздействие на общество, саму организацию, а также окружающее их пространство.

Общенаучный статус понятия «адаптация» предполагает необходимость его трактовки в широком значении. Основные функции управления взаимосвязаны, и определенное место в них отводится адаптации. Вместе с тем адаптация является и преобразовательной функцией, поскольку она модифицирует все другие функции, постоянно

приспосабливая их к изменяющимся условиям. Она играет роль «фильтра» перед вхождением субъекта в то или иное пространство (в его среду). Пройдя через «фильтр», организация преобразуется, вписывается в пространство, не нарушая его целостности, способствуя взаимному развитию. Роль такого «фильтра» должна выполнять соответствующая система институтов, базирующаяся на исконных ценностях культуры народа, проживающего в данном пространстве (через законы, нормы, правила, традиции)².

В современных условиях адаптация государственной службы должна отличаться быстрой реакцией и способностью преобразовывать элементы в соответствии с потребностями. Для этого необходимы специальные условия во внешней среде: национальная стратегия, стабильная нормативная база, подготовленность общества. Особое значение в процессе адаптации государственной службы играет четкая постановка вопросов: что изменить в организации (для устойчивости), как перестроить систему управления (составляющие изменений), кого и чему необходимо обучать.

В процессе организационных изменений следует анализировать ряд моментов.

1. Уровни изменений. Изменения могут происходить на различных уровнях: индивидуума, группы, организа-



ции. При переходе на каждый следующий уровень изменения в организации становятся все более сложными и требуют большего времени.

2. Причины изменений. Существуют движущие силы изменений, которые объясняют изменения, и сдерживающие силы. К примеру, к потенциалу изменений государственных организаций можно отнести руководителей, структуру, информацию, системы, процедуры, технологии, ценности и убеждения и т. д.

Чаще всего изменения в системе государственной власти касаются целей, структур, технологий и людских ресурсов. Любая организация для выживания должна периодически оценивать и корректировать цели в соответствии с внешней средой и самой организацией. Изменение целей радикально влияет на все переменные организации.

Структурные изменения являются наиболее распространенными. К ним относятся изменения в системе распределения полномочий и ответственности, в координационных механизмах, деление на отделы, степени централизации и управленческой иерархии. Эти изменения происходят при изменении целей и стратегии организации.

Изменения в технологии требуют преобразования процесса и графика выполнения работ. Речь идет о внедрении нового оборудования, уточнении нормативов, изменении характера работы и т. д.

Изменения в людских ресурсах подразумевают модификацию поведения персонала и расширение его возможностей. Это могут быть повышение квалификации, техническая подготовка, мотивация, повышение качества трудовой жизни, формирование групп, подготовка к межличностному и групповому общению и т. д.

В процессе организационных изменений должен преодолеваться “дефицит управленческой деятельности” государственного служащего, то есть такие негативные моменты, как – нехватка или избыток персонала, низкий профессионализм, финансовые проблемы и т. д.

Следует подчеркнуть, что любые организационные изменения традиционных методов управления создают сопротивление у тех служащих, кого эти изменения касаются.

Можно выделить ряд причин сопротивления изменениям. Низкая терпимость служащих к изменениям. Это причина распространена при внедрении новых технологий, когда возникают опасения, что у работающего нет необходимых навыков, умений и способностей. Различная оценка ситуации, когда у служащих существует убеждение, что изменения не являются необходимыми. Узкособственнический интерес. В этом случае служащий ожидает личных потерь от перемен и его сопротивление проявляется в “политическом” поведении. Неправильное понимание ситуации, когда реакция на перемены обостряется из-за того, что работающий не в состоянии оценить последствия изменений.

Понимание причин сопротивления организационным изменениям позволяет рекомендовать ряд методов, которые помогут уменьшить сопротивление переменам:

- предоставление информации об изменениях (индивидуальные беседы или с группой, доклады и т. д.);
- адаптация служащих через помощь и поддержку (повышение квалификации, обучение новым навыкам и т. д.);
- совместное принятие решений руководства и подчиненных (выслушать разные мнения);
- предоставление моральных и материальных стимулов;
- манипулирование через избирательное изложение информации;
- принуждение к изменениям в случае крайней необходимости.

Любой руководитель при организационных изменениях должен сделать выбор конкретной стратегии перемен с учетом всех обстоятельств. Выделяют следующие стратегии изменений: директивная, основанная на переговорах, нормативная, аналитическая, ориентированная на действие. Выбор стратегии зависит от степени сопротивления, широты полномочий инициатора перемен, объема информации и фактора риска.

По мнению автора статьи, адаптация к переменам в государственной службе должна проходить ряд этапов. Сначала определить трудности перемен и суметь заставить работников принять новую систему взглядов. Затем осуществить изменение в соответствии с планом. Очень часто неудачами само-

го процесса организационных изменений являются: затягивание процесса во времени, непредвиденные проблемы, отсутствие координации, непрофессионализм, внешние факторы. На заключительном этапе изменений должно быть закрепление положительных результатов и принятие новых методов работы. Изменения закрепляются официально и неофициально. Особое значение имеют закрепление организационных изменений в культуре организации.

Современный подход к управлению изменениями называется организационным развитием, цель которого – повышение эффективности функционирования организации. Достижение эффективности обеспечивается через своевременную адаптацию к переменам.

В современной практике организационное развитие имеет свои особенности: это планируемый и долгосрочный процесс, ориентируется на проблемы, отражает системный подход, ориентируется на действие, использует услуги консультантов, охватывает процессы обучения персонала.

Существуют альтернативные подходы к организационным изменениям: применение власти, применение разумных расчетов, переподготовка специалистов. Многие организации используют консультантов по проблемам преобразований. Выбор соответствующей модели консультирования зависит от характеристик самого консультанта, организации и сложившейся ситуации. Процесс организационных преобразований является последовательным и состоит из нескольких этапов: определить факторы перемен (внешние и внутренние), диагноз проблем, выбор метода вмешательства, учет ограничений переменам (сопротивление), составление программы, осуществление преобразований, оценка эффективности модели (программы) организационного развития.

Особое значение для адаптации государственной службы к переменам имеет знание основных уровней вмешательства и методов организационного развития. Следует выделять две группы организационных проблем: формальные и неформальные. Формальные проблемы отражаются на уровне функции работника, структуре отдела, организации труда, кадровой





политике. Им соответствуют формально ориентированные методы оргразвития или уровни вмешательства: проектирование работ, «Система-4», социотехническая система, управление по целям. К неформальным уровням организационных проблем относят: межгрупповое поведение, внутригрупповое поведение, индивидуальное поведение. Соответственно, уровням проблем соответствуют следующие методы: управленческая сетка, консультирование процессов, формирование команды, тренинг восприимчивости. Только после установления уровня проблемы в организации можно подбирать соответствующий метод организационного развития.

В последнее время в организационном развитии широко используется концепция реинжиниринга. Ее цель – изменение главных управленческих систем и отношений, которые связаны с основными рабочими процессами в короткие сроки. При этом изменяется ядро деятельности, особую роль играет руководящий состав. Концепция имеет много общего с теорией тотального управления качеством: групповая работа, измерение результатов, управление процессами, систематические информации от потребителей.

В настоящее время органы государственного управления находятся в сложных условиях. Речь идет об увеличении нагрузки и необходимости реагировать на неодинаковые сегменты окружающей среды. Институт государственной службы осуществляет властные полномочия, обеспечивая исполнение полномочий органов государственной власти. При этом он одновременно является связующим звеном во властных отношениях между государством и населением.

В процессе реформирования государственной службы разработан комплекс мероприятий по совершенствованию системы государственного управления: обеспечение единого подхода к правовому регулированию государственной службы, организация государственной службы в целом, обеспечение взаимосвязи всех видов государственной и муниципальной службы. Однако открытыми остаются вопросы о единстве карьерного роста, о единых требованиях по должностям госслужащих на феде-

ральном и региональном уровне, о прохождении службы госслужащими и т.д.

С учетом адаптации государственной службы к изменениям необходимо: создание механизма повышения качества государственной власти;

активное участие граждан в контроле за деятельностью государственных органов.

Причины «недоверия» к органам государственной власти со стороны граждан носят объективный и субъективный характер.

Культурно-историческая причина. Двойственное отношение граждан к чиновнику: враждебность за неудачи и тенденция возлагать на власть всю ответственность.

Техническая причина. Недостаточная информация о деятельности государственной службы. Часто сами чиновники не могут объяснить гражданам мотивы деятельности органов власти. Возникает отрицательный имидж государственного служащего.

Организационная причина. Низкая компетентность и культура, закрытость, протекционизм, неумение быстро принимать правильное решение.

Социальная причина. Достаточно часто деятельность государственного служащего направлена «на себя».

Существует позиция о превращении государственной службы в обслуживающий институт или в «сервисную службу для граждан». При этом следует подчеркнуть необходимость независимого аудиторского контроля как способа оценки эффективности государственной службы. Речь идет об оценке социальной эффективности населения страны, деятельности отдельного госслужащего или конкретного органа управления. Общественное мнение достаточно субъективно. Это, своего рода, анализ в «снятом» преломленном виде, происходит постоянная оценка соотношения уровня результатов и потребностей.

При анализе и оценке адаптации государственной службы к организационным изменениям следует учитывать системный подход и рассматривать государственную службу как открытое образование, которое реагирует на внешнюю среду. Цели государственной службы формируются из внешней среды, то есть происходит аккумуляция социальных потребностей. Сложность

реформирования государственной службы объясняется тем, что она является особым видом управленческих услуг и, одновременно, превращается в «арену» столкновения различных ценностей

В последние годы промышленные методы управления внедряются и в государственные организации. В споре об оценке эффективности государственных органов и общественного сектора четко обозначены позиции сторон. С одной стороны, существует точка зрения, что оценка эффективности не учитывает особой природы деятельности государственных организаций, ведь они оказывают общественные услуги, которые не всегда поддаются однозначной оценке.

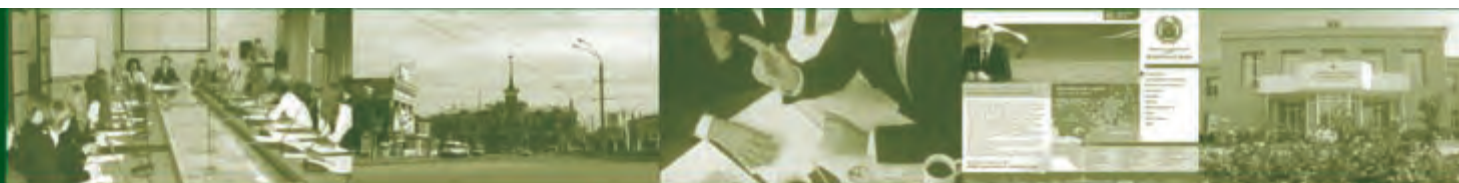
С другой стороны – есть противоположная точка зрения, которая исходит из идеи подотчетности. Подотчетность – это форма коммуникации, требующая от организации предоставление обобщенной и сжатой информации о результатах ее работы. Механизм оценки эффективности выполняет важную роль обеспечения легитимности государственной деятельности. Обе точки зрения имеют право на существование. Поэтому остается проблема – возможности разработать систему оценки эффективности таким образом, чтобы она учитывала и сложность государственной службы, и необходимость отчитываться, и, соответственно, управлять по результатам.

В современных условиях ведется активный поиск новых подходов к совершенствованию качества образования. Именно «социальный заказ» общества определяет повышение качества образовательных услуг.

Практический опыт работы автора статьи позволяет сделать ряд теоретических выводов и практических рекомендаций по проблеме совершенствования качества подготовки и образования государственного служащего.

На всех уровнях непрерывного образования в основе мотива к учебному труду должна быть выгода слушателя.

Обучающийся должен сам выбирать ту образовательную траекторию, которая соответствует его потребностям: получать, обновлять или расширять знания.



Особую роль в обучении играет профессионализм преподавателя. Важно создание благоприятных условий для их профессионального роста.

Важным источником инноваций в вузе является управление, компетентность и предприимчивость руководителя.

Показателем успеха становится способность оргструктур действовать эффективно, своевременно воспринимать нововведения.

Необходимы новые образовательные технологии. Речь идет о модернизации образования. Для этого необходим серьезный анализ и оценка системы управления. «Недостатки» в организационных вопросах часто компенсируются индивидуальным опытом преподавателя.

В процессе адаптации к изменениям всегда возникает риск неудач. Знание законов и принципов деятельности организации помогает глубже понимать процессы и формировать адекватные модели принятия решений. Законы статики (строения) отражают внутренние устойчивые связи между элементами организации. Это законы: композиции, пропорциональности, интенсивности, целостности, иерархичности, наименьших. Законы динамики (функционирования) раскрывают устойчивые следственные связи и взаимообусловленности явлений в организации и характеризуют особенности развития. Это законы: синергии, единства анализа и синтеза, необходимости разнообразия потенциальной эффективности самоорганизации, развития информированности – упорядоченности, самосохранения. Все законы носят фундаментальный характер и должны использоваться в конкретной практике.

Важно отметить, что качество образования измеряется до определенных пределов, так как речь идет о социально-экономической эффективности: затраты осуществляются на образование «здесь и теперь», а результат потребляется, чаще всего, в будущем времени и, в основном, другими социальными системами (организациями)³.

Именно поэтому возникает дилемма: с одной стороны, от государственных учреждений все больше требуется количественная и качественная оценка результатов их работы; с другой стороны, измерять

эффективность деятельности этих учреждений можно до определенного предела. Использование формализованных оценок приводит к упрощению, побочным эффектам⁴.

В условиях современного развития знание законов и принципов позволяет осуществлять качественные изменения в организации на научной основе. Все большую роль в переменах должен играть человеческий фактор или «неосознаваемые измерения», знания, интеллект, социальная проблема, удовлетворение потребителя, культура и т. д.

В современных условиях возникает необходимость в целенаправленном воздействии на подготовку государственного служащего. Это означает, что в единой системе общественного производства условия жизни человека, его способности к труду и отношения по поводу формирования, использования и обновления работника выражают необходимость регулирования процесса движения со стороны общества в целом.

Эффективность государственных структур зависит от кадрово-производительного процесса. Стадия производства кадров государственной службы предполагает, что потребность в количественном и качественном обновлении кадрового состава будет усугубляться в зависимости от уровня управления – муниципальный район, городской округ, субъект Российской Федерации, Федеральный округ, Российская Федерация. Фаза распределения кадров связана с формами движения кадров, особенностями планирования служебной карьеры. Фаза потребления кадрового потенциала является критерием эффективности кадровой работы.

Осуществление власти требует высокого профессионализма. Поэтому особое значение придается подготовке и переподготовке государственных служащих⁵.

Работа Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы в сфере подготовки кадров для государственных управленческих структур строится на единстве принципов: современная материальная база, высокий уровень подготовки, связь теории с практикой. Сегодня знания, оторванные от реальной действительности, малоэффективны. Именно поэтому, в учебном заведении привычна ситуация,

когда учебные потоки студентов сменяются потоком зрелых управленцев.

В целом, современное состояние государственной службы Российской Федерации недостаточно эффективно и не отвечает задачам общественного развития. В законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» особо подчеркивается необходимость адаптации к меняющимся условиям в стране. В новой модели государственной службы особая роль отводится: связи государства и общества, учету общественных потребностей при определении целей госслужбы, гуманизации взаимоотношений госслужащих и граждан, общественному мнению (социальному контролю). Особое внимание следует уделить оптимизации кадрового состава госслужбы. Речь идет о повышении производительности труда. Этот вопрос исследован недостаточно. Однозначно, что это постепенный процесс, с учетом реализации структуры и содержания деятельности. При этом не обязательно увеличивать или уменьшать число работающих. «Обновление функции» государственного служащего – это доучивание, переучивание, подготовка заново. Все вышеперечисленное должно привести к качественно новому типу гражданской службы.

1 Шахмалов Ф.И. Теория государственного управления. М., 2002. С. 56.

2 Теория управления: Учебник для вузов / В.Ф. Уколов, А.И. Масс, И.К. Быстрыков. М., 2004. С.613-614.

3 Коврижных И.В. Оценка качества образования: постановка проблемы и анализ перспективы внедрения в образовательную практику // Качество образования: системы, технологии, инновации: материалы Международной научно-практической конференции. Барнаул, 2007. С. 462-463.

4 Коврижных И.В. Анализ и оценка эффективности государственного управления: теоретический аспект // Наука и практика (Организация – 2008): сборник научных докладов Международной научно-практической конференции [Часть II]: Алтайский государственный технический университет им. И. И. Ползунова. Барнаул, 2008. С. 72-93.

5 Коврижных И.В. Совершенствование качества образования // Современные технологии обеспечения качества образования: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Барнаул, 2006. С. 191-192.





Рафаил Валеизьянович Насыров, доцент кафедры конституционного и административного права Алтайского филиала ФГОУ ВПО "Сибирская академия государственной службы" в г. Барнауле, кандидат юридических наук

В статье с использованием не только юридических и государствоведческих, но и философских, социологических, исторических исследований рассматривается природа государственной власти как особой разновидности социальной власти. Констатируется проявляющаяся в настоящее время опасность излишней этатизации общественной жизни и обосновывается охранительная сущность государства.

О НАЗНАЧЕНИИ И СУЩНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Многие мыслители предупреждали об опасности «тихого и пристойного протекания жизни под сенью власти, наводящей порядок во все сферах бытия»¹. **И интеллектуалы нашего времени, с тревогой говоря о глобальных проблемах современной эпохи, наряду с другими называют и опасность тотальной этатизации общественной жизни.** Но общество уже «сидит на игле» этатизма, и сужение сферы проявления государственной власти может привести и приводить к дестабилизации многих сфер общественной жизни. Поэтому тезис об охранительной, а не регулятивной природе государства является лишь ориентиром позитивного развития общества и самого государства. В центр общественной жизни государство «перемещалось» в течение длительного времени, и немалый срок необходим для того, чтобы «поставить» государство на «свое место». Но важно постоянно осознавать и ощущать реальную опасность явного или скрытого «проглатывания» общества и человека государством.

Начнем рассуждения с наивного и одновременно интересного вопроса, заданного студентом по поводу ст.2 Конституции РФ 1993 г.: «А чиновники, как носители государственной власти, их права и свободы являются высшей ценностью?». Ответом могло служить указание на то, что государство - это государственные полномочия и функции, носителями которых и выступают лица, не теряющие своего основного социального статуса обычного члена общества. М.Вебер пишет: «...С социологической точки зрения слово «государство», если оно вообще применяется, означает

только вид человеческого поведения особого рода»². И в юриспруденции допустимо трактовать государство как особый вид деятельности, который рассматривается в аспекте его публичного и формализованного характера с учетом особого официального статуса субъектов этой деятельности.

С государством как особым сегментом социального пространства соприкасаются или время от времени в него «входят» все члены общества. В определенном смысле это относится и к тем лицам, которые осуществляют государственную власть. Поэтому **гуманистический взгляд на государство означает подчеркивание не только его служебной роли по отношению к обществу и отдельным гражданам, но и стремление осознать и «увидеть» положение человека, являющегося носителем официальных полномочий.** Своеобразие этого положения не раскрывается простой формулой «слуга народа», а проявляется в противоречивом единстве власти и ответственности. Возложение на человека бремени государственной власти не является аналогом найма на работу служащего или управляющего, а свидетельствует о высокой оценке данного человека и включении его в аристократию, то есть лучшую часть общества³.

Государственная власть всегда воспринималась, по выражению М.Вебера, как право или монополия на легитимное физическое насилие: «Государство, равно как и политические союзы, исторически ему предшествующие, есть отношение господства людей над людьми, опирающееся на легитимное (то есть считающееся легитимным) насилие как

средство»⁴. До сих пор неожиданным звучит утверждение, что в широком и регулярном присутствии государства в общественной жизни и проявляется специфическая черта новоевропейского государства. М.Вебер определяет это своеобразие так: «Подчеркнем, что лишь на Западе мы находим этот род профессиональных политиков на службе не только князей, но и других сил»⁵. Соответственно, возникает предпосылка трактовки государства как особого субъекта власти, находящегося вне общества.

В настоящее время не только мелкая и средняя, но и высшая бюрократия, по мнению большинства политологов, представляет собой «закрытую среду ... и политический класс, в котором народ не узнает сам себя»⁶. Казалось бы, что то же самое было характерно и для государств прошлого. Но специфика современного государства в том, что носители государственной власти рассматриваются как «профессиональные политики», а не представители социальной и духовной аристократии. Утрата такого восприятия государства наивно трактуется как проявления прогресса государства. Государство утрачивает свою аристократическую природу и соответствующие критерии его оценки. При этом государство возлагает на себя обязанность реализовывать высшую социальную ценность, что и должно вызывать определенную настороженность. Должны быть факторы, сдерживающие излишнюю активность государства, выходящую за рамки самих возможностей формально-правового и публичного воздействия на общество. Важно, чтобы носители государственной власти не связывали однозначно свой статус и



образ жизни только с государственной деятельностью.

Заметим, что социальное пространство носит не гомогенный, а гетерогенный характер, что и является условием многообразного и свободного бытия человека. Одномерность бытия создает угрозу самому существованию субъекта, так как, если он выходит из этого единственно возможного для него ракурса социального бытия, то он как бы теряет право на существование. Например, безудержной тягой к приобретению вещей и услуг одномерный потребитель современного общества как бы подтверждает свою значимость и само право на бытие. Поэтому «одномерный» субъект опасен в том смысле, что он постоянно стремится обеспечить свое присутствие в общественной жизни культивированием универсальности и «центральности» того сегмента социального пространства, в котором он только и может проявлять свою активность.

П.Бурдые пишет о положении бюрократа: «Согласно основному закону деятельности бюрократических аппаратов, аппарат дает всё (в том числе и власть над аппаратом) тем, кто также отдает ему всё и ждет от него всего, потому что вне аппарата такие люди не имеют ничего или почти ничего»⁷. Эту задачу постановки субъектом себя в центр социального бытия и можно решить, во-первых, приобретением права выступать от имени некоего абстрактного «суперсубъекта» (например, государства вообще), и, во-вторых, возложением на эту абстрактную сущность обязанности обеспечивать и реализовывать общее благо, высшую ценность и т.д. Этот же социолог показывает, что широкое присутствие государства и гомогенизация общественной жизни достигаются через «монополию на официальную номинацию, на «правильную» классификацию, на «правильный» порядок»⁸. Об этом же пишет М.Фуко: «Этот аппарат должен быть сопряженным со всем телом общества, и не только в крайних пределах, которые он соединяет, но и в мельчайших деталях, ответственность за которые он на себя берет»⁹.

Это наблюдение является очень важным, так как при положительной характеристике современного демократического государства обычно указывается на выборность и ответственность высших должностных лиц. Но трактовка республики через его внешние признаки вы-

борности, срочности и ответственности еще не отражают сути этой формы правления. Дух республики, её «изюминка» в этом возврате высших должностных лиц после завершения своих временных полномочий в лоно гражданства. Поэтому высокопоставленный чиновник должен быть всерьез озбочен, например, уровнем уличной преступности, так как осознает, что вскоре он и его близкие, как и иные рядовые граждане, будут ходить по этим же улицам. Если это требование республиканской формы правления невозможно реализовать, то необходимо перестать лукавить и говорить о «единстве государства и народа». Стоит признать, что и в античных полисах высшие должностные лица после сложения своих полномочий становились не просто гражданами, а сохраняли статус члена привилегированного сословия (например, сенаторского) с соответствующими гарантиями безопасности. И современное государство, формально отменившее принцип сословности, в действительности скрыто сохраняет тот же механизм обеспечения особого социального (а не только официального) статуса действительных или бывших носителей государственной власти.

Необходимо открыто признать аристократическую природу государства с установкой на реализацию соответствующих способов обеспечения ответственности перед обществом носителей государственной власти. Обоснование аристократической природы государственной власти преследует цель учесть реалии бытия государства, как прошлого, так и настоящего. Речь не идет о принципиально новой концепции государства, а лишь о необходимости осознать, что попытки реализовать иной вариант «государственного строительства» (за исключением кратковременных периодов расцвета небольших городов-государств, типа Афин 5 в. до н.э.) всегда приводил к проявлению той же аристократичности государства, но в деформированных формах. Это касается авторитарных, фашистских, тоталитарных, либерально-демократических, теократических и т.д. государственных режимов.

Позитивное развитие государства предполагает признание необходимости социально-политической мобильности общества и то, что государственная элита должна формироваться из представителей различных

социальных групп в соответствии с реальной структурой общества, тенденциями его развития или условиями существования общества в данный исторический момент. По выражению Н.Н. Алексеева, правящий слой должен быть «чисто функциональным, а не классовым»¹⁰. Так, в условиях войны закономерным может быть усиления представительства в государственной элите военных, а стремление к инновационному развитию должно сопровождаться кооптированием в государственную власть представителей научной интеллигенции. Но неизменным должно быть требование недопустимости той или иной социальной группы быть выразителем и защитником высшей социальной ценности. Для реализации этой негативной для общества и ведущей к узурпации власти установки очень удобно поставить себя вне или над обществом.

Подчеркивание лишь служебной роли государства по отношению к обществу не решает сложного вопроса и его сущности. Государство не находится вне общества и не просто признает и защищает социальный мир, а непосредственно участвует в его постоянном воссоздании. С одной стороны, это предполагает некоторое принижение роли государства, так как оно лишается монопольного права на обеспечение и защиту высшей социальной ценности. Но, с другой стороны, значительно повышается качественная характеристика государства – оно перестает быть просто «слугой народа», а как непосредственный участник социального диалога и носитель особых полномочий обеспечивает (наряду с другими социальными институтами) достижение социального мира. Каковы же специфическая роль и ценность государства в достижении этой цели?

Во всех культурах и цивилизациях сущность государства и его ценность раскрывается через трактовку его специфичных признаков как особого социального института. Государство, как и право, выполняет важную формальную функцию создания внешних условий социального диалога, обеспечения его целостности и всеобщности. На основании этого можно говорить о служебной роли государства. Но существуют ли такие субъекты общественной жизни и социальные институты, которые по отношению к высшей ценности, понимаемой как постоянно воспроизводимое состояние социального мира, не выполняли бы





служебную функцию? Остается открытым вопрос о характере этого служения, который не решается закреплением, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Достаточно указать, что в здоровом общественном организме общепринятым должно быть осознанное и взаимное признание и соблюдение прав и свобод большинством участников общественной жизни без постоянного внешнего давления государства.

В государствоведении правомерно утверждается, что специфика государственной власти – в её общеобязательном характере и исключительном праве на особые механизмы и средства воздействия (армия, полиция, лишение свободы, принудительное взимание налогов и т.д.). Но важно учитывать, что эти атрибуты государственной власти носят формально-публичный, а в случае злоупотребления ими и крайне опасный характер. Соответственно, провозглашение, что государство реализует высшую социальную ценность означает, что общественная жизнь наполнена чрезвычайными средствами обеспечения этой высшей ценности.

Первоначально понятия «суверен» и «суверенитет» означали право принимать решение о чрезвычайном положении: «Суверен, принимающий решение об исключении из общей нормы и выходящий тем самым за пределы нормального правопорядка, при этом все же остается в его пространстве, поскольку только сам суверен прежде всего компетентен решать, может ли быть приостановлено действие общих законов в целом»¹¹. Стоит напомнить, что в традиционном обществе основу правопорядка составляли не акты прямого правотворчества суверена, а обычаи, прецеденты, религиозные нормы и т.п. В эпоху модерна «область существования суверенной власти перемещается в некое абстрактное пространство, отрываясь от самой личности суверена, а также структур и институций государственной машины»¹². Именно этот процесс «анонимизации» и одновременного расширения пространства проявления государственной власти и стали отождествлять с прогрессом общества и самого государства.

Если право – это «минимум нравственности», то государство призвано обеспечивать «минимум порядка». И для этого оно имеет монопольное право

легального принуждения. Это не означает, что сущность государства определяется только через категорию властвования и господства. Власть выступает универсальным социальным регулятором во всех сферах общественной жизни (власть родителей над детьми, старших над младшими, власть корпоративная, власть мнения и авторитета и т.д.). М. Вебер утверждает: «Почти нет таких задач, выполнение которых политический союз не брал бы в свои руки то здесь, то там; с другой стороны, нет такой задачи, о которой можно было сказать, что она во всякое время полностью, то есть исключительно, присуща тем союзам, которые называют «политическими»¹³. Это означает, что **сущность государства раскрывается не в том, «что» оно делает, а «как» делает. Это важно учитывать, когда государство, используя, например, гуманистическую риторику, расширяет сферу, условно говоря, «что делать», но при этом всегда сохраняет свой публично-формальный стиль «делания».**

Государство непосредственно участвует в определении и реализации высшего социального блага. Соответственно, недопустимо принижать значение государства и называть его лишь «слугой народа» или «ночным сторожем». Такой подход к оценке государства С.Булгаков называет проявлением «рассудочного утилитаризма», когда «власть представляется чем-то вроде наемного лакея, которого можно позвать или отпустить»¹⁴. Более того, в общественном мнении должно проявляться уважительное и даже сочувственное отношение к лицам, несущим бремя государственной власти. Н.Н. Алексеев в своей известной работе «О гарантийном государстве» пишет: «... Не вечная оппозиция народа государству может заставить это последнее исполнять свое назначение. В гарантийном государстве требуется, скорее, нечто прямо противоположное – требуется организация народных масс, готовых всеми своими силами защищать государство и побуждать его к служению общему благу»¹⁵.

Но, с другой стороны, нельзя на том основании, что государство непосредственно участвует в обеспечении целостности общества и наделено для этого исключительными полномочиями, называть его, как это делает Гегель, «действительностью нравственной идеи» или единственным и наиболее полным воплощением всеобщего. Н.Н. Алексеев

разъясняет: «В гарантийном государстве ведет и действует утвержденная в конституции идея. Она вдохновляет ведущий слой, представляющий собой совокупность её защитников, её «стражей», её слуг. Но рядом с этим постоянным элементом государства существует богатая конкретная жизнь, вечное движение жизни – культурной, духовной, национальной, личной. Государство не может не быть органом этой жизни, не может от неё отмежеваться и оторваться. Оно застынет, окоченеет, умрет, если не будет считаться с вечно бурлящим потоком живого бытия»¹⁶.

Государство амбивалентно и противоречно не только по происхождению и предназначению (обеспечивать «минимум порядка» и одновременно быть носителем всеобщего начала в общественной жизни), но и по форме выражения. С одной стороны, государство официально выступает от имени всего общества и имеет право распространять свою власть на все общество, а с другой – государство всегда публично и не совпадает с обществом. Это противоречие невозможно разрешить в той или иной форме организации или режиме осуществления государственной власти. Каким бы демократичным ни было государство, всегда существует угроза возобладания в нем особенного, а не всеобщего начала. Эта опасность постоянна, и речь может идти только о её минимизации.

Общественное и индивидуальное бытие всегда носит противоречивый, антиномический характер. Соответственно, адекватное понимание любого социального явления и института должно отражать некую двойственность и «напряженность» бытия человека, проявляющему свою активность в этом сегменте социального пространства. В своей работе «Политика как призвание и профессия» М.Вебер осознал и очень тонко прочувствовал эти противоречивые начала в деятельности носителя государственной власти: «Главное средство политики – насилие, а сколь важно напряжение между средством и целью с этической точки зрения ...»¹⁷. Банально и одновременно бесспорно звучит тезис о том, что государство должно быть нравственным и служить добру. Но немецкий социолог предостерегает от прямой и упрощенной оценки государства с точки зрения нравственности, так как сущность государства проявляется не столько в том, «что» оно делает, а «как», с помощью каких средств: «Что



касается освещения средств целью, то здесь этика убеждения вообще терпит крушение. Конечно, логически у нее есть лишь возможность отвергать всякое поведение, использующее нравственно опасные средства. Правда, в реальном мире мы снова и снова сталкиваемся с примерами, когда исповедующий этику убеждения внезапно превращается в хилиастического пророка, как, например, те, кто, проповедуя в настоящий момент «любовь против насилия», в следующее мгновение призывают к насилию...»¹⁸

Государственная власть всегда является «источником повышенной опасности», и её нельзя вручать людям только по критериям нравственности, недостаточен и формальный профессионализм, стремящийся как бы заранее определить соотношение цели и средств её достижения. А М.Вебер пишет: «Невозможно напялить один колпак на этику убеждения и этику ответственности или этически декретировать, какая цель должна освещать какое средство, если этому принципу вообще делаются какие-то уступки»¹⁹. Подобно тому, как факты установления и реализации несправедливых и безнравственных правовых (юридических) норм вызвали стремление отожествить право и нравственность и однозначно воплотить последнюю в законах, точно также постоянная угроза злоупотребления государственной властью привели к господству в последние столетия доктрины народного суверенитета. Эти две концепции утопичны, а реальная (формальная) сторона права и государства все равно проявляется в еще более резкой форме юридикации общественной жизни и установлении полицейского государства.

Непосредственными носителями всеобщего в общественной жизни наряду с «государственными мужами» выступают общество в целом, представители интеллектуальной и религиозной элиты. Ученый или богослов, реализуя свое предназначение, находятся в лоне всеобщего и оценивают свое служение непосредственно с точки зрения критериев истины и добра. У этих представителей духовно-интеллектуальной аристократии, как правило, есть возможность хотя бы не делать, не говорить и не писать то, что не соответствует их высокому статусу. Но не столь однозначно решается вопрос о соотношении добра и зла в деятельности носителя государственной власти. Платон был наивен, когда полагал, что можно, осуществляя государственную власть, во всех своих

деяниях оставаться философом. Но при этом Платон был прав, когда полагал, что до приобретения права быть носителем государственной власти, кандидат должен стать «аристократом духа» для соблюдения меры осуществления государственного принуждения. Аристократ духа, вошедший во власть, внутренне должен остаться в рамках «сакрального» (святого) и одновременно вступить в сферу «профанного» (мирского, греховного). Он берет на себя «грех деяния» и вынужден делать выбор не только между добром и злом, но и между меньшим и большим злом.

Человек, вошедший во власть, обрекает себя в своей непосредственной государственной деятельности на определенную односторонность, которая предопределена самим публично-формальным стилем реализации государственной власти. И одновременно недопустимо, что бы сама личность носителя государственной власти стала односторонней. Как раз для того, чтобы эта односторонность деятельности не «поглотила» человека полностью, он и должен быть аристократом. К.Юнг пишет: «Сознательная способность к односторонности есть признак высшей культуры. Но произвольная односторонность, то есть неспособность быть иным, чем односторонним, есть признак варварства»²⁰.

Так, в политике гуманистическая риторика часто приводит к предпочтению одних людей как «высших ценностей» другим. В этом смысле указанного выше предостережения М.Вебера от упрощенного восприятия нравственной природы государства. Когда законодатель принимает закон, запрещающий вступать в переговоры с похитителями людей или террористами о выполнении их требований (с целью минимизировать этот вид преступлений в будущем), то предполагается неизбежная гибель потенциальных заложников в начальный период действия такого закона. Нельзя говорить, что законодатель сделал выбор между злом и добром в пользу последнего. Ситуация носит иной характер - государство берет на себя «грех деяния», «бремя греха». Сказанное раскрывается в самой обязанности государства идти на непопулярные решения и невозможности быть «добрым» для всех.

Таким образом, государство, как и все иные социальные институты, должно быть органичной частью общественной жизни. А это означает,

что, реализуя свою функцию обеспечения внешнего порядка и целостности общества с помощью особых официальных средств воздействия, государство не должно подменять своим присутствием в общественной жизни реальный социальный диалог, а должно оставаться лишь одним из его участников. Для реализации этого носители государственной власти должны обладать чувством такта и знанием меры, то есть тем, что характеризуется проявлением истинной аристократичности. Известный богослов XX в. К.Барт называет государство одним из «ангельских сил (...) века сего, которым постоянно угрожает демонизация, то есть самоабсолютизация»²¹.

1 Марков Б.В. Философская антропология: очерки истории и теории. СПб., 1997. С.21.

2 Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С.508.

3 Этот тезис может вызвать лишь усмешку и указание на невозможность отнесения к «аристократам», например, работников правоохранительных органов. Но все дело в том, что устойчивая негативная оценка их деятельности и основывается на несоответствии их статуса реальному облику. Ведь кража, совершенная профессиональным «карманником» не вызывает такого возмущения, как кража, которую допустил «порядочный» человек. Кроме того, амбивалентность общественной жизни означает, что уже невозможно четко определить, что является причиной, а что следствием - предосудительное поведение представителей государства или наше к ним предвзятое негативное отношение.

4 Вебер М. Указ. соч. С.646.

5 Там же. С. 651.

6 Рикёр П. Герменевтика, этика, политики. М., 1995. С.110-111.

7 Бурдьё П. Социология политики. М., 1993. С.256.

8 Там же. С.76-77.

9 Фуко М. Надзирать и наказывать. Рождение тюрьмы. М., 1999. С.313.

10 Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998. С.587.

11 Исаев И.А. Власть и закон в контексте иррационального. М., 2006. С.61.

12 Там же.

13 Вебер М. Указ. соч. С.645.

14 Там же. С. 62.

15 Алексеев Н.Н. Указ. Соч. С.380.

16 Там же. С.381.

17 Вебер М. Указ. соч. С.697-698.

18 Там же. С.698.

19 Там же. С. 699.

20 Юнг К. Психологические типы. М., 2006. С.298.

21 Барт К. Оправдание добра. М., 2006. С.14.





Инна Анатольевна Прасолова, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат юридических наук

Федеральная инспекция труда, как следует из анализа главы 57 Трудового кодекса РФ, является основным специализированным органом, осуществляющим государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства. Она представляет собой единую централизованную систему, состоящую из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальных органов (государственных инспекций труда) (ч. 1 ст. 354 Трудового кодекса РФ). Трудовой кодекс РФ, вступивший в действие 1 февраля 2002 г., закрепил за федеральной инспекцией труда широкий круг полномочий, частью из которых она ранее не обладала. Некоторые полномочия были в последующем исключены из компетенции федеральной инспекции труда изменениями, которые вносились в Трудовой кодекс РФ. О том, какими полномочиями данная инспекция обладает на сегодняшний день и насколько они соответствуют природе выше указанного органа, и пойдет речь в статье.

К ВОПРОСУ О НЕКОТОРЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА

Государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права относится к основным способам защиты трудовых прав работников (ст. 352 Трудового Кодекса РФ (далее ТК РФ)). Система органов государственного надзора и контроля имеет сложную структуру. В ее составе можно выделить несколько видов контрольных органов. В их числе так называемые общеназорные органы, осуществляющие государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства любых отраслей права. Это, прежде всего, органы прокуратуры в лице Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров, осуществляющие в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, включая надзор за соблюдением прав и свобод человека в сфере труда. Вместе с тем **в современных условиях приоритетное значение приобретает надзор и контроль, осуществляемый специализированными органами надзора и контроля.** Ст. 353 ТК РФ устанавливает следующие, помимо прокурорского, виды государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства:

1) Общий надзор за соблюдением трудового законодательства во всех организациях на территории РФ, осуществляемый органами федеральной инспекции труда.

2) Государственный надзор за соблюдением правил по безопасному ведению работ в отдельных отраслях и на некоторых объектах промышленности, который наряду с федеральной инспекцией труда осуществляется федеральными органами исполнительной власти в установленной сфере деятельности.

3) Внутриведомственный государственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права в подведомственных организациях. Такой контроль осуществляют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Однако, безусловно, **основным органом, осуществляющим государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, является федеральная инспекция труда.** Это единая централизованная система, состоящая из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права, и его территориальных органов (государственных инспекций труда) (ч. 1 ст. 354 ТК РФ).

Данная инспекция труда была образована указом Президента РФ от 20.07.1994г. «Об утверждении Положения о Федеральной инспекции труда при Министерстве

труда (Рострудинспекции)»². Этот указ был впоследствии отменен, и сегодня государственная инспекция труда действует на основании Положения о ней, утвержденного Правительством РФ от 28.01.2000 № 78³. Здесь необходимо отметить, что ч. 2 и ч. 4 ст. 354 ТК РФ, которые содержали порядок утверждения Положения о федеральной инспекции труда и порядок назначения на должность и освобождения от должности руководителей государственных инспекций труда, утратили силу с 1 января 2005г., в соответствии со ст. 138 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴. В силу п. 5 постановления Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 156 «Вопросы Федеральной службы по труду и занятости»⁵ федеральной инспекции труда надлежит осуществлять государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, находясь в составе Федеральной службы по труду и занятости вплоть до



внесения соответствующих изменений в ТК РФ.

Трудовой кодекс РФ регламентирует деятельность федеральной инспекции труда в главе 57. При этом необходимо помнить, что согласно ч. 8 ст. 5 ТК РФ нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие нормы трудового права, не должны противоречить ТК РФ. Поэтому выше указанное Положение, утвержденное Правительством РФ, действует в части, не противоречащей ТК РФ.

ТК РФ, который вступил в действие 1 февраля 2002 г., и Положение в основном восприняли нормы, содержащиеся в Указе Президента РФ. Но вместе с тем ТК РФ расширил права федеральной инспекции труда и наделил ее некоторыми полномочиями, которые ранее ей были не свойственны (о чем речь пойдет ниже). В последующем в ТК РФ были внесены значительные изменения, которые коснулись и полномочий федеральной инспекции труда. В настоящее время федеральная инспекция труда реализует следующие основные полномочия:

1) осуществляет государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ о труде и охране труда на соответствующей территории;

2) анализирует обстоятельства и причины выявленных нарушений, принимает меры по их устранению и восстановлению нарушенных прав граждан;

3) рассматривает в соответствии с законодательством РФ дела об административных правонарушениях;

4) информируют соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления о фактах нарушения законодательства РФ о труде и охране труда;

5) осуществляет надзор и контроль за соблюдением установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве;

6) обобщает практику применения, анализирует причины нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, готовит соответствующие предложения по их совершенствованию;

7) анализирует состояние и причины производственного травматизма и разрабатывает предложения по его профилактике, принимает участие в расследовании несчастных случаев на производстве или проводит его самостоятельно;

8) принимает необходимые меры с целью привлечения в установленном порядке квалифицированных экспертов;

9) запрашивает у государственных органов и органов местного самоуправления и безвозмездно получает от них информа-

цию, необходимую для выполнения возложенных на нее задач;

10) ведет прием граждан, рассматривает заявления, жалобы и иные обращения граждан о нарушениях их трудовых прав;

11) участвует в работе по правовому воспитанию, распространению знаний по соблюдению законодательства РФ о труде и охране труда;

12) готовит отчеты о результатах деятельности инспекции и осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Как указано выше, круг полномочий федеральной инспекции труда был сужен. Так, Федеральным законом от 30 декабря 2006 N 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»⁶ был исключен абз. 7 из ст. 356 ТК РФ, который предоставлял федеральной инспекции труда право проводить предупредительный надзор за строительством новых и реконструкцией действующих объектов производственного назначения, вводом их в эксплуатацию в целях предотвращения отступлений от проектов, ухудшающих условия труда, снижающих их безопасность. Также исключен абз. 11 ст. 356 ТК РФ, в соответствии с которым федеральная инспекция труда давала заключения по проектам строительных норм и правил, других нормативных документов о соответствии их требованиям трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, рассматривала и согласовывала проекты отраслевых и межотраслевых правил по охране труда.

Сужен и круг прав федеральной инспекции труда по ст. 357 ТК РФ. Так, теперь федеральная инспекция труда лишена права выдавать разрешение на строительство, реконструкцию, техническое перевооружение производственных объектов, производство и внедрение новой техники, внедрение новых технологий, которое было предусмотрено абз. 11 ст. 357 ТК РФ. Указанное право федеральной инспекции труда критиковалось изначально, поскольку работодатель был вынужден для решения вопросов о замене оборудования, ремонте помещений, просто изменении очередности технологических операций обращаться в инспекцию труда. Как верно отмечал Б. Карабельников, указанная норма Трудового кодекса РФ, очевидно, была написана специально для того, чтобы ее нарушали.⁷ Также если ранее федеральная инспекция труда была вправе запретить использование и производство не имеющих сертификатов соответствия или не соответствующих требованиям охраны труда средств индивидуальной и коллективной защиты

работников (абз. 10 ст. 357 ТК РФ (ред. от 30 декабря 2001г.)), то теперь она вправе запретить лишь использование данных средств защиты.

Федеральным законом от 9 мая 2005 г. N 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации»⁸ был признан утратившим силу абз. 7 ст. 357 ТК о праве государственных инспекторов труда приостанавливать работу организаций, отдельных производственных подразделений и оборудования при выявлении нарушений требований охраны труда, создающих угрозу жизни и здоровью работников, до устранения указанных нарушений. Это связано с тем, что в КоАП РФ была введена новая мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении – временный запрет деятельности, который заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела судом прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг (ст. 27.16 КоАП РФ). Согласно ч. 2 ст. 27.16 КоАП РФ временный запрет деятельности осуществляется должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности. Такое наказание, в частности, может быть назначено за нарушение законодательства о труде и об охране труда (ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ). Как указано в ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ, протоколы об административных правонарушениях, составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с главой 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа. В соответствии же с ч. 1 ст. 23.12 КоАП федеральная инспекция труда рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных в том числе ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ. Следовательно, именно она составляет протоколы о данных правонарушениях и именно она вправе осуществлять временный запрет деятельности. Само же административное приостановление деятельности на срок до 90 суток может быть назначено только судьями (ч. 1, ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ).





Несмотря на сужение круга прав федеральной инспекции труда, некоторые ее полномочия, которые подвергались и подвергаются наибольшей критике, остались неизменными. Так, государственная инспекция труда, в силу ч. 3 ст. 373 ТК РФ, наделена правом рассматривать вопрос о законности увольнения работника и в случае признания его незаконным вправе выдать работодателю обязательное для исполнения предписание о восстановлении работника на работе с оплатой вынужденного прогула. Данная норма напрямую противоречит ч. 2 ст. 391 ТК РФ, которая относит индивидуальный трудовой спор по заявлению работника о восстановлении на работе к исключительной компетенции суда. Решая вопрос о восстановлении работника на работе, федеральная инспекция труда осуществляет несвойственные ей функции, поскольку разрешение спора о праве никогда не входило и не должно входить в ее компетенцию.

Об аналогичных полномочиях федеральной инспекции труда речь идет и в ч. 2 ст. 357 ТК РФ, согласно которой профсоюзный орган, работник или иное лицо может обратиться в государственную инспекцию труда по вопросу, находящемуся на рассмотрении соответствующего органа по рассмотрению индивидуального или коллективного трудового спора (за исключением исков, принятых к рассмотрению судом, или вопросов, по которым имеется решение суда), и государственный инспектор труда при выявлении нарушения трудового законодательства или иного нормативного правового акта, содержащего нормы трудового права, имеет право выдать работодателю предписание, подлежащее обязательному исполнению. Это предписание может быть обжаловано в судебном порядке в течение десяти дней с момента его получения работодателем или его представителем. По сути ч. 2 ст. 357 ТК РФ предоставила федеральной инспекции труда право рассматривать трудовые споры, что противоречит ст. 382 ТК РФ, которая в качестве органов по рассмотрению индивидуальных трудовых споров называет только комиссию по трудовым спорам (далее КТС) и суд. Как отмечает Б. Карабельников, положения ч. 2 ст. 357 ТК РФ непосредственно противоречат п. 1 ст. 118 Конституции РФ, так как, решая вопрос об устранении нарушения трудового законодательства, инспекция труда узурпирует полномочия по осуществлению правосудия, которые согласно данной статье Конституции РФ осуществляются только судом. Поэтому данная норма, по его мнению, не должна подлежать применению. Кроме того, десятидневный срок, установленный для обжалования предписания государственного инспектора труда,

является слишком коротким, если учитывать, что инспекция труда выносит свое предписание без вызова представителя работодателя, которое может стать для последнего полной неожиданностью⁹. Необходимо отметить, что данное предписание нельзя считать действенным средством защиты прав работника, так как в настоящее время законодательство не относит его к документам, которые могут быть исполнены в принудительном порядке службой судебных приставов (в отличие от решений комиссии по трудовым спорам и суда).

Вызывает недоумение требование законодателя обращаться в государственную инспекцию труда по вопросу, который уже находится на рассмотрении соответствующего органа по рассмотрению индивидуального или коллективного трудового спора (за исключением суда). С учетом того, что ТК РФ не установил порядок, в том числе и сроки рассмотрения трудовых споров органами федеральной инспекции труда, на практике это может привести к определенным сложностям. Так, спор, находясь на рассмотрении в комиссии по трудовым спорам, одновременно может рассматриваться и органом федеральной инспекции труда. И пока последний будет его рассматривать, дело уже может быть передано далее в суд. Либо на момент обжалования решения КТС работодателю будет выдано предписание, обязательное для исполнения, которое ему также придется обжаловать. Такое дублирование органов по рассмотрению трудовых споров представляется излишним. Как отмечает О.В. Абрамова, формулировка ст. 357 ТК РФ предоставляет государственной инспекции право вмешиваться в конфликтную ситуацию тогда, когда трудовой конфликт уже приобрел форму трудового спора, разрешаемого в ходе специально предусмотренных юрисдикционных процедур¹⁰.

Необходимо отметить, что в литературе высказаны позиции и за то, чтобы федеральной инспекции труда оставить все ее полномочия, вплоть до права восстанавливать работника на работе. По мнению Т.А. Нестеровой, если не признавать за инспектором труда права реагировать на самые грубые и существенные нарушения прав работника, то тогда деятельность инспекции будет сориентирована только на выявлении нарушений, что лишает надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде его цели и не соответствует смыслу защиты прав работников, ограничивая их выбор в способе защиты¹¹. Безусловно, основной акт реагирования федеральной инспекции труда на выявленные нарушения трудового законодательства – это предписание об устранении данных нарушений. И выявление нарушений без соответствующего на них реагирования

лишит права работников на данный способ защиты трудовых прав. Здесь следует согласиться с мнением Т.А. Нестеровой, что государственная инспекция труда должна иметь право реагировать на самые грубые и существенные нарушения прав работников. Однако, представляется, что она при этом не должна вмешиваться в деятельность органов по рассмотрению трудовых споров и решать те вопросы, которые отнесены к исключительной компетенции данных органов.

1 Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 7. Ст. 878.

2 Указ Президента РФ от 20 июля 1994 г. «Об утверждении Положения о Федеральной инспекции труда при Министерстве труда (Рострудинспекции)» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1476.

3 Постановление Правительства РФ от 28 января 2000 г. № 78 «О федеральной инспекции труда» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 6. Ст. 760.

4 Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

5 Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. № 156 «Вопросы Федеральной службы по труду и занятости» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2901.

6 Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. N 1 (1 ч.). Ст. 34.

7 Карабельников Б. Новые права инспекции труда как символ власти чиновников в России // Юрист. 2002. № 34. С. 11.

8 Федеральный закон от 9 мая 2005 г. N 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. N 19. Ст. 1752.

9 Карабельников Б. Новые права инспекции труда как символ власти чиновников в России // Юрист. 2002. № 34. С. 11.

10 Абрамова О.В. Защита трудовых прав работников // Трудовое право. 2004. № 6. С. 34.

11 Нестерова Т.А. Федеральная инспекция труда в системе защиты трудовых прав // Трудовое право. 2004. № 2. С. 34.





Джамила Сейфаддин кызы Велиева, доцент кафедры конституционного права Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина в г. Саратове, кандидат юридических наук

Решение экологических проблем для Российской Федерации имеет приоритетное политическое, социальное и экономическое значение. Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности на современном этапе рассматриваются в числе важнейших направлений развития государства. В этой связи особый интерес вызывает деятельность органов государственной власти в обозначенной сфере. Однако в этой сфере существует ряд проблем сугубо юридического характера. В частности, отсутствует четкое законодательное определение терминов «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности», что несомненно сказывается на качестве экологической деятельности органов государственной власти.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Обеспечение экологической безопасности – приоритетное направление экологической политики современного российского государства. Необходимость ее обеспечения продиктована сложившейся экологической ситуацией в нашей стране, что **требует проведения комплекса государственных мер по обеспечению гармоничного, динамичного, сбалансированного развития экономической, социальной и природной среды обитания человека.**

Качественное выполнение вышеизложенной задачи зависит, прежде всего, от усилий органов государственной власти. Согласно ст. 71 Конституции РФ именно в ведении Российской Федерации находится установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е»). Отнесение этих предметов ведения к федеральному уровню ко многому обязывает федеральные органы государственного управления, поскольку именно они несут основную ответственность за выбор пути развития нашего общества и государства.

Исходя из конституционных норм, именно Российское государство на федеральном уровне определяет: 1) основные направления деятельности органов публичной власти в сфере эко-

логического развития; 2) систему мер и особых подходов в отношении ряда сфер (объектов) внутренней политики, посредством которых реализуются интересы Федерации и ее субъектов.

Исходя из множественности видов безопасности, Российская Федерация осуществляет их правовое регулирование; определяет для каждого вида основные принципы и направления их обеспечения, полномочия Российской Федерации ее органов, ее субъектов, местного самоуправления; разрабатывает федеральные программы реализации государственной политики в конкретных сферах безопасности; устанавливает требования к системам безопасности, статус функциональных, отраслевых и иных федеральных органов безопасности; организует и осуществляет государственный надзор и контроль в области обеспечения всех видов безопасности, а также устанавливает юридическую ответственность за нарушение законодательства в сфере безопасности.

Непосредственно охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в

совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «д» ст. 72). В этой связи особый интерес вызывает практическое осуществление конституционных полномочий Российской Федерации в сфере формирования и реализации государственной экологической стратегии.

Вместе с тем практически не определены конкретные механизмы разграничения полномочий РФ и ее субъектов в области обеспечения экологической безопасности и процедуры их реализации¹. **Поэтому необходимы выработка и законодательное закрепление ясных критериев разграничения положений ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ. Это важно, прежде всего, в силу того, что приоритет актов федерального законодательства в сфере исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации сменяется приоритетом нормативных правовых актов субъектов Федерации в сфере их ведения (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ)**².





Следует вспомнить Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г., где было установлено, что при наличии федерального регулирования в относящейся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов сфере экологической безопасности и охраны окружающей среды субъект Федерации не должен принимать противоречащие этому регулированию правовые акты (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ) и исключать его действие на своей территории. При этом в любом случае с Российской Федерации не снимается обязанность обеспечивать необходимую экологическую безопасность и охрану окружающей среды, в том числе сохранение земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории соответствующего субъекта Федерации (ч. 1 ст. 9; п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ)³.

Федеративный характер России обуславливает решения экологических проблем не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации, что и вытекает из содержания действующей Конституции. По мнению М.А. Лапиной, вопросы безопасности, определенные Законом РФ «О безопасности» как состоящие защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, относятся исключительно к ведению Российской Федерации, а вопросы экологической безопасности относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, поэтому понятие «экологическая безопасность» не может быть составной частью понятия «безопасность»⁴.

На наш взгляд, данный вывод ошибочен. **Основная задача политики национальной безопасности состоит в обеспечении безопасности личности, общества, укреплении российской государственности, внешних геополитических рубежей и территорий и в обеспечении достойной роли и места России в мировой политике. На основе политики национальной безопасности и во взаимосвязи с ней разрабатываются и другие виды безопасности.**

Национальные интересы России в экологической сфере заключаются в сохранении и оздоровлении окру-

жающей среды. В этой связи важной составляющей национальной безопасности в современных условиях становится экологическая безопасность как ее неотъемлемый элемент.

Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» определяет, что национальные интересы России – это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривластной, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах⁵. Они носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства.

Экологическое развитие, прежде всего, предполагает такое развитие, которое направлено на повышение качества жизни и здоровья ее населения, поддержание качества окружающей среды. Экологическое развитие имеет своей конечной целью обеспечение экологической безопасности страны. Отметим, что согласно п. «д» и п. «к» ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся не только обеспечение экологической безопасности, но и природопользование; охрана окружающей среды; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды. При этом на федеральном уровне все перечисленные предметы совместного ведения за исключением обеспечения экологической безопасности реализованы путем издания по ним соответствующих федеральных законов и кодексов Российской Федерации.

В этой связи особый интерес представляет именно деятельность органов государственной власти по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности. Охрана окружающей среды в Федеральном законе от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ «Об охране окружающей среды» определяется как деятельность органов государственной власти, органов мес-

тного самоуправления, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (ст. 1)⁶.

Как нам представляется, такой подход к определению охраны окружающей среды не совсем верный. С позиции российского законодателя охрана окружающей среды, прежде всего деятельность, связанная с охраной и восстановлением природной среды. В самом Законе она и определяется как природоохранная деятельность.

С учетом того, что Закон «Об охране окружающей среды» демонстрирует широкий подход к определению понятия «окружающая среда», а именно, понимает ее как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов, то и аналогичный подход должен быть использован и применительно к понятию «охрана окружающей среды». А именно, данное определение следовало бы закрепить в следующем варианте: **«охрана окружающей среды - деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий. В этом случае верным представляется использование термина «экологическая деятельность».**

Такой подход соответствует не только нормам базового Закона «Об охране окружающей среды», но и Конституции РФ, которая разграничивает понятия «природопользование» и «охрана окружающей среды».

Понятие «обеспечение экологической безопасности» в действующем законодательстве не раскрывается, хотя данный термин используется во



многих нормативных актов: в Конституции РФ (п. «д» ч. 1 ст.72), Федеральном конституционном законе «О Правительстве РФ» (ст. 18)⁷, Федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории» (ст. 5)⁸ и т.д.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит лишь определение экологической безопасности – состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека. В нем не предусмотрены и меры по обеспечению экологической безопасности. Законодательно закреплены лишь меры по охране окружающей среды (организационные, правовые).

Сказанное лишь актуализирует проблему обеспечения экологической безопасности. На современном этапе развития это – объективная необходимость. **Интенсивное использование природных ресурсов и их быстрое истощение все чаще вызывают экологические кризисы, которые, возникая локально, перерастают не только в кризисы межрегиональные, но и глобального значения. Отсюда потребность в экологической оптимизации действующих режимов природопользования в целях сохранения устойчивости экосистем.**

Рассуждая об экологической функции Российского государства, Р.Х. Гиззатуллин определяет в качестве главной задачи охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности (экологического правопорядка)⁹. Однако, далее анализируя содержание понятий «экологическая безопасность» и «охрана окружающей среды», автор приходит к выводу, что основной задачей выступает обеспечение экологической безопасности, а охрана окружающей среды служит средством достижения этой задачи¹⁰.

Если исходить из того, что задача – это, то что требует решения – а решения требуют экологические проблемы (близко к пониманию проблемы охраны окружающей среды), цель – конечный результат, то в этом случае **экологическая безопасность – цель, а охрана окружающей среды – задача.**

Обозначенная проблема широко обсуждается в юридической литературе. Так, А.К. Голиченков рассматривает обеспечение экологической безопасности как «достижение и поддержание такого качества окружающей природной среды, при котором воздействие ее факторов обеспечивает здоровье человека и его плодотворную жизнедеятельность в гармонии с природой»¹¹.

По утверждению Г.П. Серова, «проблема обеспечения экологической безопасности должна решаться в единой, целостной системе национальных интересов и целей России, а применение правового, организационного и экономического механизмов ее обеспечения должно учитывать результаты деятельности по обеспечению рационального природопользования и эффективной охраны окружающей среды»¹².

Согласно позиции М.М. Бринчука, в экологическом праве понятие «обеспечение экологической безопасности» выступает в разных качествах. Оно может рассматриваться как один из основных принципов природопользования и охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая экологически значимая деятельность, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике природоохранные меры должны оцениваться с позиции экологической безопасности¹³.

Совершенно справедливо рассматривать обеспечение экологической безопасности как цель или принцип охраны окружающей среды и природопользования, но оно не может выступать в качестве составной части охраны окружающей среды.

Неверно и то, что обеспечение экологической безопасности следует рассматривать как деятельность, проводимую параллельно с охраной окружающей среды и природопользованием. Если экологическая безопасность – состояние защищенности, а его обеспечение – это обеспечение состояния защищенности (или деятельность по обеспечению состояния защищенности). По смыслу действующего законодательства оно обеспечивается посредством охраны окружающей среды.

Именно последнее определяется законодателем как деятельность.

В заключение следует отметить, что существует необходимость законодательного определения терминов «охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности». Решение данной проблемы позволит более четкое определение полномочий органов государственной власти в правовом и организационном плане.

1 См. об этом: Лопатин В.Н. Экологическая безопасность проблемы конституционной законности // Экологическая безопасность России: проблемы правоприменительной практики: Сборник научных трудов / Под ред. В.Н. Лопатина. СПб, 2003. С. 14–15.

2 См.: Кокотов А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Журнал российского права. 2002. № 8.

3 Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

4 Лапина М.А. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. 2003. № 3. С. 157.

5 Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

6 Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133; Российская газета. 2008. 25 июля.

7 См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 5712; 2007. № 10. Ст. 1147.

8 См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2947.

9 Гиззатуллин Р.Х. Теоретические аспекты экологической функции современного Российского государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 1. С. 124.

10 Там же. С. 125.

11 Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. Автореферат дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1992. С.22.

12 Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. М. 1998. С.42.

13 Бринчук М.М. О понятийном аппарате экологического права // Государство и право. 1998. № 9. С.26, 27.





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

В статье раскрывается понятие системы и структуры органов местного самоуправления г. Барнаула с учетом анализа практики Конституционного Суда РФ, выявляются проблемы нормативного закрепления правового статуса органов местного самоуправления и высказываются предложения по совершенствованию отдельных положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Устава городского округа – города Барнаула Алтайского края от 20 июня 2008 г.

СИСТЕМА И СТРУКТУРА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДА БАРНАУЛА

В федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации в различном контексте используются категории «система» и «структура» органов публичной власти (например, ст. 112 Конституции РФ, ст. 24 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ»¹, ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², ст. 1 Закона Алтайского края от 3 ноября 2005 г. «О системе органов исполнительной власти Алтайского края»³, Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»⁴ и др.). Одновременно данная терминология применяется и в муниципальных нормативных правовых актах (например, ст. 35 Устава городского округа – города Барнаула Алтайского края от 20 июня 2008 г.⁵). **При этом легально-го понятия системы и структуры государственных и муниципальных органов законодательство не содержит.** Однако в настоящее время сложилась определенная правоприменительная практика федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации, основанная на решениях Конституционного Суда РФ. В этой связи вызывают сомнение правовые конструкции отдельных нормативных правовых актов, определяющих систему и структуру органов местного самоуправления города Барнаула.

На основании анализа главы V Устава городского округа – города Барнаула Алтайского края от 20 июня 2008 г. (далее – Устав г. Барнаула) можно высказать следующие предложения:

1. Статья 35 Устава г. Барнаула определяет структуру органов местного самоуправления города Барнаула. Ее наименование определено в соответствии с

пунктом 1 статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В то же время следует отметить, что наименование статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статьи 35 Устава г. Барнаула не соответствует ее содержанию. В пункте 1 ст. 35 Устава г. Барнаула дается перечень видов органов местного самоуправления города Барнаула. Согласно пункта 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 года № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации»⁶ под системой федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, установление которой отнесено к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт «г», Конституции Российской Федерации), следует понимать единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов. **Таким образом, основываясь на практике Конституционного Суда РФ можно предположить, что систему органов местного самоуправления города Барнаула образуют:**

- 1) представительный орган муниципального образования – городская Дума,
- 2) глава муниципального образования – глава города Барнаула,
- 3) исполнительно-распорядительный орган муниципального образования – администрация города,

4) контрольный орган муниципального образования – Счетная палата города Барнаула,

5) иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

2. Исходя из анализа абз. 3 п. 3 вышеуказанного Постановления Конституционного Суда РФ, в соответствии с которым определение видов федеральных органов исполнительной власти, постольку поскольку оно взаимосвязано с регулированием общих принципов организации и деятельности системы органов государственной власти в целом, осуществляется посредством федерального закона, необходимо отметить, что система органов местного самоуправления г. Барнаула должна определяться Уставом города Барнаула. При этом не исключается вариант, предполагающий установление системы органов местного самоуправления Уставом города Барнаула с ее конкретизацией постановлением представительного органа муниципального образования – городской Думой «О системе органов местного самоуправления городского округа – города Барнаула Алтайского края».

3. Структуру органов местного самоуправления г. Барнаула необходимо определять с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении от 27 января 1999 года № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации». Под структурой федеральных органов исполнительной власти Конституционный Суд РФ понимает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством Российской Федерации возложенных на него задач и полномочий. При этом струк-



тура федеральных органов исполнительной власти предлагается Председателем Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после его назначения и утверждается указом Президента Российской Федерации. Изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации также могут вноситься указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Следовательно, **структура органов местного самоуправления города Барнаула – это перечень конкретных органов местного самоуправления, учрежденных для осуществления муниципальной власти на территории города Барнаула.** Согласно п. 1 ст. 35 и ст. 63 Устава г. Барнаула ее составляют:

- 1) Барнаульская городская Дума,
- 2) глава города Барнаула,
- 3) администрация города Барнаула,
- 4) Счетная палата города Барнаула,
- 5) комитет по управлению муниципальной собственностью города Барнаула,
- 6) комитет по земельным ресурсам и землеустройству города Барнаула,
- 7) комитет по архитектуре и развитию города Барнаула,
- 8) комитет жилищно-коммунального хозяйства города Барнаула,
- 9) комитет по эксплуатации дорог, благоустройству, транспорту и связи города Барнаула,
- 10) комитет по финансам, налоговой и кредитной политике города Барнаула,
- 11) комитет по образованию города Барнаула,
- 12) комитет по делам здравоохранения города Барнаула,
- 13) комитет экономического анализа и ценового регулирования города Барнаула,
- 14) комитет по социальной поддержке населения города Барнаула,
- 15) комитет по культуре города Барнаула,
- 16) комитет по физической культуре и спорту города Барнаула,
- 17) комитет по учету имущества муниципальной казны города Барнаула,
- 18) управление единого заказчика в сфере капитального строительства города Барнаула,
- 19) администрация Железнодорожного района города Барнаула,
- 20) администрация Индустриального района города Барнаула,
- 21) администрация Ленинского района города Барнаула,
- 22) администрация Октябрьского района города Барнаула,
- 23) администрация Центрального района города Барнаула,
- 24) Власихинская сельская администрация,

- 25) Центральная сельская администрация,
- 26) Южная сельская администрация,
- 27) Лебяжинская сельская администрация,
- 28) Научногородокская сельская администрация,
- 29) Избирательная комиссия муниципального образования.

Другие органы, созданные на территории города Барнаула – советы, комиссии, центры и другие образования в структуру органов местного самоуправления города Барнаула не входят.

4. В настоящее время структура органов местного самоуправления города Барнаула определяется Уставом г. Барнаула. Однако она в отличие от системы органов является категорией подвижной, часто изменяющейся. Так, **структура исполнительно-распорядительных органов муниципального образования должна быть эффективной, отвечать состоянию действующего законодательства и практике его реализации и соответствовать управленческой политике главы города Барнаула.** Поэтому ее закрепление Уставом г. Барнаула является с одной стороны нецелесообразным, с другой стороны делает управленческие решения главы города Барнаула зависимыми от деятельности Барнаульской городской Думы, поскольку без соответствующих поправок Устава г. Барнаула невозможно изменить приоритеты в решении вопросов местного значения через группу иных органов местного самоуправления (п. 2 ст. 63 Устава г. Барнаула).

Для решения указанных проблем необходимо:

во-первых, внести изменения в статью 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следующего содержания: «Систему органов местного самоуправления образуют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Система органов местного самоуправления муниципального образования определяется уставом муниципального образования. Структура исполнительно-распорядительных и иных органов муниципального образования устанавливается правовыми актами главы муниципального образования»;

во-вторых, в статью 35 Устава г. Барнаула внести изменения следующего содержания: наименование статьи «Структура органов местного самоуправления города

Барнаула» заменить на «Система органов местного самоуправления города Барнаула» и в этой связи привести в соответствие с данными изменениями содержание пунктов 1 и 3 данной статьи;

в-третьих, содержание пункта 2 статьи 63 Устава г. Барнаула сформулировать следующим образом: «К иным органам местного самоуправления города Барнаула относятся: 1) отраслевые (функциональные) органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-распорядительную деятельность в определенной сфере управления городом в пределах, установленных Уставом г. Барнаула и положениями о них. Отраслевые (функциональные) органы местного самоуправления могут создаваться в форме комитетов и управлений; 2) территориальные органы местного самоуправления, обеспечивающие комплексное управление территориями, на которых они осуществляют деятельность в пределах, установленных Уставом г. Барнаула и положениями о них. Территориальные органы местного самоуправления могут создаваться в форме районных в городе администраций, осуществляющих полномочия по решению вопросов местного значения на территориях соответствующих районов в г. Барнауле, и сельских (поселковых) администраций, осуществляющих полномочия по решению вопросов местного значения на территориях рабочих поселков и сельских населенных пунктов, расположенных на территории города Барнаула и не являющихся муниципальными образованиями. Структура отраслевых (функциональных) и территориальных органов местного самоуправления определяется нормативными правовыми актами главы города Барнаула»;

в-четвертых, правовой статус Барнаульской городской Думы, главы, администрации, Счетной палаты и Избирательной комиссии города Барнаула должен определяться Уставом г. Барнаула и конкретизироваться иными нормативными правовыми актами Барнаульской городской Думы. Перечень иных органов местного самоуправления города Барнаула (комитетов, территориальных органов местного самоуправления, администраций) и их правовой статус необходимо устанавливать нормативными правовыми актами главы города Барнаула.

1. Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

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

3. Алтайская правда. 2005. 10 ноября.

4. Российская газета. 2008. 13 мая.

5. Вечерний Барнаул. 2008. 15 июля.

6. Собрание законодательства РФ. 1999. № 6. Ст. 866.





Владимир Николаевич Лаиков, начальник отдела межрегиональных связей управления Алтайского края по обеспечению международных и межрегиональных связей, кандидат экономических наук

В настоящее время во многих регионах, в том числе и Алтайском крае, сложился дефицит инвестиционных ресурсов. Одним из путей выхода из сложившейся кризисной ситуации – это привлечение средств из-за рубежа. Для этого все предпосылки у Алтайского края имеются. Однако инвестиционный климат, сложившийся в последние годы на территории края, не позволяет в полной мере обеспечить присутствие зарубежных инвесторов в нашем регионе.

ОСОБЕННОСТИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ ДЛЯ ЗАРУБЕЖНЫХ ИНВЕСТОРОВ

В научной литературе процесс привлечения иностранных инвестиций рассматривается в трех уровнях: государственном, региональном, на уровне отдельного предприятия. Привлечение зарубежного капитала на государственном уровне связано в основном с макроэкономической политикой государства в целом. Увеличение объема инвестиций, в том числе иностранных, на уровне предприятия предполагает учет множества факторов, которые зависят от руководства той или иной компании. В первую очередь, иноинвесторы обращают внимание на финансовую устойчивость предприятия и «прозрачность» фирмы, способность управленца качественно составить инвестиционный проект, желание руководства сотрудничать с зарубежным партнером и другие субъективные факторы.

Третий уровень стимулирования притока иностранных инвестиций, региональный, соединяет микро- и макроэкономические факторы принятия окончательного решения иностранным инвестором относительно своих вложений в тот или иной регион. В настоящее время регионам отводится важная роль в привлечении иностранных инвестиций. Следовательно, изучение факторов привлекательности региона для прямых зарубежных инвестиций имеет не только большое теоретическое, но и практическое значение.

Одним из методов активизации иностранного присутствия на региональном уровне управления экономикой служит оценка региона по степени благоприятности складывающегося в нем инвестиционного климата. По мнению

многих специалистов, **благоприятный инвестиционный климат – базовое условие притока капиталовложений из-за рубежа.**¹

Что касается Алтайского края как потенциальной сферы приложения иностранного капитала, то здесь имеется определенная специфика по сравнению с Россией в целом и даже с остальными регионами Сибири. На первый план выходят такие факторы, как:

- достаточно развитая промышленность и, прежде всего, имеющиеся заделы оборонного комплекса (концентрация предприятий бывшего ВПК);
- относительно благоприятные природно-климатические условия (по сравнению со многими регионами Сибири);
- удачное географическое расположение (близость к среднеазиатским странам СНГ, через Алтай проходит автомобильный тракт, соединяющий Монголию с Россией);
- достаточно развитая транспортная инфраструктура (железнодорожный, автомобильный, речной, авиационный транспорт – Барнаульский аэропорт имеет сертификат для выполнения международных перевозок);
- достаточно развитая инвестиционная инфраструктура (банковская система, страховые организации и т.д.);
- наличие определенных запасов природно-сырьевых ресурсов (минеральных, включая золото, серебро; минерально-строительных, включая мрамор; лекарственных растений и т.д.);
- уникальные условия для рекреации и туризма (в 2006 году Администрацией Алтайского края был выигран конкурс Минэкономразвития на создание ту-

ристско-рекреационной особой экономической зоны «Бирюзовая Катунь»);

– предстоящее размещение на территории края игорной зоны (также по итогам конкурса).

Следует подчеркнуть, что вышеупомянутые возможности привлечения капитала в край являются пока в большей степени потенциальными, а их реализация зависит от сложившегося инвестиционного климата. Анализ структуры и динамики иностранных инвестиций на территории Алтайского края показывает, что зарубежные инвесторы с неохотой приходят со своим капиталом в наш регион. Возникает логичный вопрос: почему такая ситуация сложилась в крае?

Чтобы ответить на этот вопрос, попытаемся проанализировать инвестиционный климат, сложившийся в Алтайском крае. Использование различного рода рейтингов является одним из методов, позволяющим оценить, насколько тот или иной субъект экономической деятельности привлекателен с точки зрения зарубежных инвестиций. В настоящее время существует множество методов как отечественных, так и зарубежных, позволяющих сделать такую оценку. Среди зарубежных методик широко известны Plan Econ (США), Earnest and Young, BERI (Германия), Institute for Advanced Studies (по заказу Банка Австрии). Отечественные исследования также отличаются большим разнообразием: аналитики журнала «Коммерсант», агентство «ЮНИВЕРС», группа авторов под руководством экономиста А.С. Мартынова, Институт экономики РАН (по заказу ТПП РФ и инвестиционной компании «Альфа-



капитал», руководитель – д.э.н., проф. В.Г. Фельзенбаум), совместное исследование Экспертного института (Россия) и Центра по изучению России и Восточной Европы Университета Бирмингема (Великобритания), Консалтинговое агентство «Эксперт-Регион» (по заказу журнала «Эксперт» и финансовой группы «Пионер Первый»), исследование Союза инновационных предприятий и Федерального фонда поддержки малого предпринимательства (по заказу ТПП РФ) и др.

Воспользуемся исследованиями, проведенными рейтинговым агентством «Эксперт РА» по оценке инвестиционной привлекательности регионов России.² В качестве основных составляющих инвестиционной привлекательности регионов России агентство принимает две характеристики: инвестиционный риск и инвестиционный потенциал. В начале своих исследований (1995-1997 гг.) эксперты рейтингового агентства «Эксперт РА» давали Алтайскому краю довольно высокий показатель инвестиционного климата – «высокий потенциал – умеренный риск». Но уже через два года инвестиционный климат снизился до уровня «пониженный потенциал – умеренный риск», и на протяжении 4 лет (до 2002 года) край относился к самой многочисленной группе регионов (ЗВ1). При этом с 1999 года ранг потенциала региона практически оставался на неизменном уровне – 26-28 (среди регионов России). Начиная с 2003 года краю был присвоен «пониженный потенциал и высокий риск». В период 2003-2004 гг. по инвестиционному риску регион переместился с 56-го на 74-е место, в 2005-2006 гг. край стал занимать 71-ю позицию. В рейтинге инвестиционного риска край занимает одно из последних мест среди регионов России.

Таким образом, по результатам исследований рейтингового агентства «Эксперт РА» инвестиционный климат Алтайского края является неблагоприятным для иностранного инвестирования. Если инвестиционный потенциал Алтайского края вот уже на протяжении ряда лет остается практически на одном уровне, то инвестиционный риск в крае является одним из наиболее высоких среди регионов России.

До недавнего времени это подтверждали и другие исследования отечественных ученых. При классификации регионов России по типам инвестиционного климата – Алтайский край входит в груп-

пу «Д» – регионы с крайне неблагоприятным инвестиционным климатом, т.е. высокорисковый кластер вследствие высоких разнообразных инвестиционных некоммерческих рисков.³ К тому же Алтайский край в типологии субъектов Федерации по уровню социально-экономического развития относится к депрессивным регионам.⁴

Несмотря на столь негативную оценку различных экспертов, относительно привлекательности Алтайского края для зарубежного инвестирования, аналитики агентства «Эксперт РА» в 2005 году оценили Алтайский край как регион – «полюс роста».⁵ В связи с этим, по мнению некоторых специалистов, «позитивные тенденции в социально-экономической и политической жизни Алтайского края позволяют предположить, что такие весомые составляющие, как политический и социальный риски, начиная с 2006 года будут постепенно улучшаться. Это позволит Алтайскому краю вернуть свои позиции и перейти в группу регионов с умеренным инвестиционным риском».⁶

Данные предположения были подтверждены результатами рейтинговых исследований, проведенными агентством «Эксперт РА» в период 2006-2007 годов, когда Алтайскому краю был вновь присвоен показатель инвестиционного климата как «пониженный потенциал – умеренный риск» (ЗВ1). При этом, инвестиционные риски снизились сразу на 11 пунктов и стали занимать 60-ю позицию. Однако на сегодняшний день эти обстоятельства не позволяют потенциальным инвесторам вкладывать свои средства в экономику Алтайского края.⁷

При анализе инвестиционного климата необходимо учитывать тенденции изменения инвестиционной активности в разрезе основных видов экономической деятельности (ВЭД). Рассмотренные выше особенности привлекательности региона, сформировавшейся в крае, не способствуют увеличению зарубежного капитала в Алтайский край. В связи с этим стоит задача выявить наиболее привлекательные ВЭД. Это позволит определить значимость той или иной сферы для будущих вложений, в том числе зарубежных.

В регионе с низким уровнем инвестиционной привлекательности может развиваться ВЭД, привлекающий внимание многих инвесторов, то же самое характерно и для отдельных предприятий. Существует множество методик для

определения инвестиционной привлекательности отдельных сфер деятельности. Среди известных – методика, основанная на оценке рисков предприятия (метод С.В. Серебрякова); методика, оценивающая текущую и перспективную инвестиционную привлекательность отраслей (предложена специалистами Совета по изучению производительных сил РФ); методика, проводящаяся на основе системы показателей (методика И.А. Бланка) и др.

Важный принцип оценки инвестиционной привлекательности экономических систем – это комплексность подхода, т.е. учет особенностей развития системы, определяемых уровнем ее функционирования. Этот принцип необходимо соблюдать и при подборе показателей по отдельным составляющим.⁸

С точки зрения инвестора самым значимым показателем является доходность вложенного капитала и риски, связанные с этим вложением. Исходя из этого, для оценки инвестиционной привлекательности и управления инвестиционным процессом были рассчитаны экономическая составляющая инвестиционной привлекательности отдельных ВЭД, оценивающая степень доходности инвестируемых средств, а также рисковая составляющая инвестиционной привлекательности ВЭД, оценивающая совокупный риск, связанный с рассматриваемой экономической системой (таблица 1).

Для более полной картины инвестиционной привлекательности выбранных нами для исследования видов экономической деятельности проведем их классификацию (таблица 2).

По результатам проведенного анализа можно сделать вывод, что наиболее инвестиционно привлекательным ВЭД в Алтайском крае для иностранного инвестирования являются производство кокса и нефтепродуктов, а также строительство.

Первый вид экономической деятельности представлен, главным образом, предприятием ОАО «Алтай-Кокс», которое является одним из пяти крупнейших предприятий в России, занимающихся производством и продажей кокса. В этой отрасли очень развиты международные связи: более 90% продукции экспортируется за рубеж (Индия, Иран, Турция, Италия, Венгрия, Словакия, Украина, Казахстан и др.). Доля смешанной с иностранным участием собственности составляет 100%. Объем инвестиций





увеличивается с каждым годом. Предприятие функционирует очень успешно, постоянно расширяя круг покупателей за рубежом, вводя новые производственные мощности (в 2006 году – введена пятая коксовая батарея), увеличивая производство.

Строительство также в настоящее время является динамично развивающейся экономикой. В 2007 году объем освоенных инвестиций составил 42,7 миллиарда рублей, что в сопоставимых ценах выше предшествующего года на 9,4 миллиарда рублей. Объем выполненных строительно-монтажных работ составил 20,8 миллиарда рублей и вырос к уровню 2006 года на 42 %. В истекшем году обеспечены высокие темпы жилищного строительства, которые составили 135,8 процентов к уровню 2006 года в целом по краю и 134,4 процента – в сельской местности. В эксплуатацию введено 7 тысяч 18 квартир общей площадью 598,6 тысячи квадратных метров. На 158 тысяч квадратных метров увеличился ввод жилья. По темпам роста объема ввода жилья в 2007 году край занял третье место в Сибирском федеральном округе и первое – среди регионов Западной Сибири.

Краевой адресной инвестиционной программой прошедшего года финансировалось строительство, реконструкция и проектирование 60 объектов социально-культурного назначения, в том числе 18 объектов народного образования, 32 объекта здравоохранения, 5 объектов культуры, 5 – социального обеспечения.⁹

На втором месте по нашей классификации находятся сельское хозяйство, лесное хозяйство; производство машин и оборудования; производство резиновых и пластмассовых изделий.

Несмотря на подверженность сельского хозяйства к рискам неурожайности, оно по расчетам является инвестиционно привлекательным ВЭД, и дальнейшие перспективы развития имеются. В 2006-2007 годах в крае активно реализуется приоритетный национальный проект «Развитие АПК».

За 2006-2007 годы в данный сектор экономики привлечено порядка 18,5 млрд. рублей финансовых ресурсов. За два предыдущих года реализация в регионе приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» позволила в значительной степени активизировать инициативу сельхозтоваропроизводителей по увеличению объемов инвестиций в основной

Таблица 1
Показатели инвестиционной привлекательности отдельных ВЭД края

Наименование ВЭД	Экономич. состав-щая	Рисковая состав-щая	Инвестиц. прив-ть
Сельское хозяйство, лесное хозяйство	1,5163	0,3468	0,9904
Добыча полезных ископаемых	-0,9850	0,3309	-0,6591
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	0,5463	0,3458	0,3574
Текстильное и швейное производство	1,1878	0,3037	0,8271
Обработка древесины и производство изделий из дерева	-0,3447	0,2947	-0,2431
Производство кокса и нефтепродуктов	4,0920	0,2289	3,1553
Химическое производство	0,3455	0,2561	0,2570
Производство резиновых и пластмассовых изделий	1,4941	0,3309	0,9997
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	-0,8025	0,2924	-0,5678
Производство машин и оборудования	0,9287	0,3491	0,6045
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	-0,8025	0,3196	-0,5460
Строительство	8,2352	0,2924	5,8272
Транспорт	-0,5751	0,3264	-0,3874
Связь	0,1080	0,2561	0,0803

Таблица 2

Классификация основных ВЭД края по показателю инвестиционной привлекательности

Характеристика ВЭД	Отрасли
Высокая инвестиционная привлекательность. Устойчивые экономические показатели деятельности с диверсифицированным производством. Слабая подверженность кризисам. Развитая инфраструктура	Производство кокса и нефтепродуктов; строительство
Высокая инвестиционная привлекательность. Высокий потенциал. Подверженность рискам экономического и неэкономического характера	Сельское хозяйство, лесное хозяйство; производство машин и оборудования; производство резиновых и пластмассовых изделий
Инвестиционная привлекательность средняя. Высокий уровень производства. Возможны отклонения, которые определяются нестабильностью экономики	Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака; текстильное и швейное производство, химическое производство
Инвестиционная привлекательность низкая. Ранее отличались высоким уровнем производства, в настоящий момент их жизнеспособность определяется рынком. Даже государственная поддержка не способствует обеспечению нормального функционирования этих ВЭД. Отрицательные экономические показатели деятельности	Обработка древесины и производство изделий из дерева; металлургическое производство и производство готовых металлических изделий; производство и распределение электроэнергии, газа и воды; транспорт
ВЭД, способные в будущем обеспечить экономический рост Алтайскому краю	Добыча полезных ископаемых; связь

капитал. Если в 2003-2005 годах данный показатель не превышал ежегодно 2 млрд. рублей, то в 2007 он составил более 7 млрд. рублей.

Кроме того, в крае разработаны и действует ряд целевых программ. В целях эффективной реализации на территории края агропродовольственной политики принят закон Алтайского края от 04.02.2008 № 2-ЗС «О развитии сельского хозяйства в Алтайском крае» и

постановлением Администрации края от 05.02.2008 № 48 утверждена ведомственная целевая программа «Развитие сельского хозяйства Алтайского края» на 2008-2012 годы.¹⁰

В крае применяются и новые формы поддержки сельхозтоваропроизводителей. В 2006 году впервые в России Алтайский региональный филиал ОАО «Российский сельскохозяйственный банк», в рамках реализации Целевой



программы «Создание в ОАО «Россельхозбанк» системы земельно-ипотечного кредитования» заключил договор об открытии кредитной линии в размере 50 млн рублей под залог земель сельскохозяйственного назначения с СПК «Искра» Топчихинского района сроком на 5 лет. Указанные средства руководство хозяйства направит на реконструкцию животноводческого комплекса, приобретение сельскохозяйственной техники, автотранспортных средств и оборудования. Таким образом, в Алтайском крае впервые был создан прецедент (законодательно закрепленный в Земельном кодексе) по кредитованию хозяйств под залог земли, что, по нашему мнению, позволит увеличить не только залоговые обязательства сельхозхозяйств, но и повысить качество возделываемых земель.

Одно из ведущих мест в промышленности края занимает машиностроение. Предприятия в данной отрасли развиваются по-разному. С одной стороны, такие предприятия, как ОАО «Алтайвагон», ОАО «Сибэнергомашкорпорация», ОАО «Бийский котельный завод», являются ведущими предприятиями не только края, но и страны, активно привлекающие инвестиции и развивающие международные связи. С другой стороны, существуют предприятия, которые уже на протяжении нескольких лет являются убыточными (ОАО «Алттрак»). Но в целом данный ВЭД можно считать успешно развивающимся и инвестиционно привлекательным.

Также необходимо отметить ВЭД с низкой инвестиционной привлекательностью. Каждый такой ВЭД имеет свои причины низких показателей. Так, например, причиной убыточности предприятий по производству и распределению электроэнергии, газа и воды, по нашему мнению, является неспособность предприятий производить необходимое количество продукции. Проследив исходные данные, можно увидеть, что на конец года данные ВЭД получили убытки. Но ВЭД имеет ряд особенностей. Краевые производители электроэнергии производят около 50% от потребляемой энергии, и затраты на их производство превышают полученные средства. Оставшаяся часть покупается на НОРЕМе (бывшая ФОРЕМ).

Основное внимание мы должны уделить ВЭД, которые способны, по нашему мнению, в будущем обеспечить эко-

номический рост Алтайскому краю. Это такие ВЭД, как – добыча полезных ископаемых, связь. Тенденции развития связи в крае мы рассмотрели, когда касались вопроса инвестиционной привлекательности Алтайского края. Необходимо добавить только то, что в мире данный вид услуг широко распространен и известен, поэтому зарубежным инвесторам не нужно объяснять, что это за «продукт». Необходимо учитывать действующее российское законодательство в области связи и не бояться активно привлекать зарубежный капитал в развитие данного вида экономической деятельности.

Что касается добычи полезных ископаемых, то благодаря усилиям, в том числе региональных властей, в настоящее время в крае активно реализуется проект «Освоение и добыча месторождений полиметаллических руд на юге Алтайского края». Полная реализация данного проекта позволит не только снять социальную напряженность в Рубцовской зоне, улучшить социально-экономические показатели, но и возродить горнорудную промышленность Алтайского края. Более подробно этот проект рассмотрим в следующем параграфе.

Оценив ведущие ВЭД экономики края с точки зрения их инвестиционной привлекательности, в том числе и со стороны потенциальных зарубежных инвесторов, сделаем следующие выводы:

1) в настоящее время в Алтайском крае имеются инвестиционно привлекательные ВЭД – производство кокса, нефтепродуктов и строительство. Однако в первый из перечисленных ВЭД уже вовлечены зарубежные инвесторы, а строительная индустрия имеет свои специфические особенности (особенно жилищное строительство) – монополизация рынка небольшим количеством организаций;

2) в крае имеется большое количество нерентабельных производств, инвестиционно непривлекательных и негативно сказывающихся на общем инвестиционном климате региона (обработка древесины и производство изделий из дерева; производство готовых металлических изделий; производство и распределение электроэнергии, газа и воды; транспорт);

3) имеются положительные тенденции в развитии экономики Алтайского края за счет улучшения инвестиционной привлекательности базовых отраслей: сельское хозяйство (которое

является инвестиционно привлекательным, несмотря на природную зависимость), ряд ВЭД промышленности;

4) намечились точки роста: связь, добыча полезных ископаемых. Мы считаем, что последний ВЭД позволит придать новый импульс развитию экономики края.

В заключение хотелось бы отметить, что, учитывая ограниченность средств краевого бюджета, первоначальные мероприятия, по нашему мнению, должны быть направлены на формирование благоприятного инвестиционного имиджа Алтайского края, организационное, информационное и правовое обеспечение инвестиционной деятельности иностранного бизнеса на территории нашего региона.

1 Шаститко А., Яковлева Е. Инвестиционный имидж России // Мировая экономика и международные отношения. 2006. № 9. С. 25.

2 Там же. С. 12

3 Инвестиционный рейтинг регионов России // Эксперт. 2004. № 45 (445). С. 56-68; Инвестиционный рейтинг регионов России // Эксперт. 2005. № 44 (490). С. 51-62; Рейтинг инвестиционной привлекательности российских регионов: 2005-2006 годы // Эксперт. 2006. № 44 (538). С. 105-123.

4 Троцкий А.Я., Чертов Н.А. Экономика Алтайского края в условиях реформирования: Учебное пособие. Барнаул, 2001. С. 101.

5 Инвестиционный рейтинг регионов России // Эксперт. 2005. № 44 (490). С. 55.

6 Алтайский край: справочник инвестора / Главное управление экономики и инвестиций Алтайского края. Барнаул, 2006. С. 36.

7 Рейтинг инвестиционной привлекательности российских регионов: 2006-2007 годы. Электронный ресурс: <http://www.gaexpert.ru>.

8 Валинурова, Л.С., Казакова О.Б. Управление инвестиционной деятельностью: Учебник. М., 2005. 177 с.

9 Об итогах инвестиционно-строительной деятельности в Алтайском крае в 2007 году и задачах на 2008-2009 годы / Управление Алтайского края по строительству и архитектуре. Электронный ресурс: <http://www.altairregion22.ru>.

10 Информации по реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» и ФЦП «Социальное развитие села до 2012 года» на территории Алтайского края в 2006-2008 годах и планах на перспективу / Главное управление сельского хозяйства Алтайского края. Электронный ресурс: <http://www.agro.altai.ru>.





Евгений Иванович Востриков, руководитель Территориального управления Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами по Алтайскому краю

Развитие туризма является одним из перспективных направлений развития экономики Алтайского края. На федеральном уровне сформирована нормативная база для создания особых территорий – особых экономических зон, призванных стать центрами развития отрасли в рамках частно-государственного партнерства. Создание ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» - первый этап в развитии Алтайского края как туристического региона.

ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ – РАВНЕНИЕ НА МИРОВЫЕ СТАНДАРТЫ

Зарубежный опыт показывает, что наиболее эффективным инструментом, позволяющим вывести развитие отдельной отрасли на уровень, соответствующий общепринятым мировым стандартам, является частно-государственное партнерство (ЧГП). Ярким примером реализации концепции ЧГП в сфере туризма на территории Алтайского края стало создание Особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь». Территория площадью 3 326 га в Алтайском районе Алтайского края стала своего рода экспериментальной площадкой, на примере которой вся страна следит за тем, как может и должен развиваться туризм в регионах.

Туризм, являясь отраслью экономики, аккумулирует мощные финансовые потоки и вносит значительный вклад в региональную экономику, способствуя его процветанию. Развитие индустрии туризма оказывает стимулирующее воздействие на такие сектора экономики, как транспорт, связь, торговля, строительство, сельское хозяйство, производство товаров народного потребления.

Алтайский край - интенсивно формирующийся туристско-рекреационный регион, который обеспечен такими важными факторами развития туризма, как природно-рекреационные и историко-культурные ресурсы. В крае присутствуют почти все природно-климатические зоны России - степь и лесостепь, тайга и горы, и богатые речные экосистемы. Равнинная часть края характеризуется развитием степной и лесостепной природных зон. Атмосферная увлажненность равнинной части увеличивается с запада на восток, обуславливая постепенную смену в этом направлении

ландшафтных зон и подзон. Все это способствует интенсивному развитию объектов туризма и рекреации в различных районах края, удаленность которых друг от друга может составлять 400 и более километров.

По показателю плотности населения, Алтайский край (15,3 чел./км²) находится среди таких популярных туристических территорий, как Финляндия и Новая Зеландия, что свидетельствует о пониженных антропогенных нагрузках на природные ресурсы Алтайского края в целом, и, как следствие, повышает их привлекательность для посещающих регион туристов. Технический прогресс, рост уровня жизни и появление у населения большего количества свободного времени создают предпосылки для масштабного развития индустрии туризма в стране в целом и в Алтайском крае – в частности.

Согласно официальным данным государственных органов статистики, в сфере оказания туристско-экскурсионных услуг в Алтайском крае в последние годы наблюдается определенный подъем. Так, темпы роста объемов туристских услуг в сопоставимых ценах в 2007 году составили 169,4% (в 2006 году - 120,3%).

Результаты экспертных исследований показали, что в 2007 году общий туристический поток в Алтайском крае составил более 850 тысяч человек. Это на 40% больше показателя 2006 года. Учитывая наметившиеся тенденции роста, реален прогноз, что при системном подходе к реализации на территории Алтайского края государственной политики в сфере туризма к 2009 году количество туристов в крае достигнет примерно

1 млн. человек в год, а к 2011 году - около 1 млн. 800 тыс. человек.

Особая экономическая зона (сокращенно – ОЭЗ) – это ограниченная территория с особым юридическим статусом по отношению к остальной территории и льготными экономическими условиями для национальных и/или иностранных предпринимателей. Главная цель создания таких зон - решение стратегических задач развития государства в целом или отдельной территории: внешнеторговых, общеэкономических, социальных, региональных и научно-технических задач.

Цели создания ОЭЗ с точки зрения государства можно выделить следующие:

- а) привлечение прямых иностранных инвестиций, передовых технологий хотя бы на ограниченную часть территории страны;
- б) создание новых рабочих мест для высококвалифицированного персонала;
- в) развитие экспортной базы;
- г) импортозамещение;
- д) апробация новых методов менеджмента и организации труда.

Цели создания ОЭЗ с точки зрения инвесторов:

- а) освоение новых рынков сбыта;
- б) приближение производства к потребителю;
- в) минимизация затрат, связанная с отсутствием экспортных и импортных таможенных пошлин;
- г) доступ к инфраструктуре;
- д) использование более дешевой рабочей силы;
- е) попытка снижения влияния бюрократии.

Согласно статье 4 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ



«Об особых экономических зонах в Российской Федерации» на территории Российской Федерации могут создаваться особые экономические зоны следующих типов:

- промышленно-производственные;
- технико-внедренческие;
- туристско-рекреационные;
- портовые.

Органом управления особыми экономическими зонами является Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ), образованное указом Президента РФ от 22 июля 2005 года № 855 «О Федеральном агентстве по управлению особыми экономическими зонами» в соответствии со статьей 112 Конституции Российской Федерации и в целях реализации Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

В феврале 2007 года постановлениями Правительства РФ в России создано семь особых экономических зон туристско-рекреационного типа. Одна из них – Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь» создана в Алтайском крае (Постановление Правительства России от 3 февраля 2007 года № 69).

Серьезным преимуществом ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» является то, что она была создана на базе существующего туристического комплекса: во-первых, название «Бирюзовая Катунь» появилось еще в 2001 году, когда туркомплекс только начинал строиться и к моменту создания особой экономической зоны было не просто сохранено, а переросло в своеобразный туристический бренд; во-вторых, сам проект ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» получил статус пилотного.

Аспекты государственно-частного партнерства. В связи с тем, что «Бирюзовая Катунь» - проект, реализуемый на принципах государственно-частного партнерства, 2 марта 2007 года между Правительством Российской Федерации, Администрацией Алтайского края и Алтайского района Алтайского края подписано трехстороннее соглашение № 2778-ГГ/Ф7, в котором предусмотрено согласованное финансирование создания инженерной, транспортной и иной инфраструктуры и разделены все риски от реализации проекта.

В рамках вышеуказанного соглашения был подписан ряд дополнительных соглашений. Так, дополнительными соглашениями № 16623-ГГ/Ф7 от 25 июля 2007 года и № 3806-ЭН/Ф7 от 29

марта 2008 года были определены границы территории ОЭЗ, общая площадь земельных участков включенных в ОЭЗ (3326,3063 га), описание границ ОЭЗ, порядок управления и распоряжения земельными участками.

Дополнительным соглашением от 16 июля 2008 года № 9683-СВ/Ф7 были утверждены план обустройства и соответствующего материально-технического оснащения особой экономической зоны туристско-рекреационного типа на территории Алтайского района Алтайского края и прилегающей к ней территории, перечень объектов инфраструктуры туристско-рекреационной особой экономической зоны на территории Алтайского района Алтайского края, подлежащих строительству, реконструкции и капитальному ремонту, а так же комплекс мероприятий по разработке перспективного плана развития особой экономической зоны туристско-рекреационного типа на территории Алтайского района Алтайского края и порядок их финансирования.

Общая стоимость проекта по созданию в крае особой экономической зоны туристско-рекреационного типа составит, по предварительным расчетам, свыше 30 млрд. рублей. Государственные средства главным образом будут направлены на строительство инфраструктуры ОЭЗ: около 6 млрд. руб. – бюджетных средств и порядка 10,9 млрд. руб. – средств по федеральным адресным инвестиционным программам.

Создание транспортной инфраструктуры ОЭЗ включает в себя строительство внутриплощадочных дорог, моста через р. Катунь, реконструкцию дороги «Алтайское - Ая - Нижняя Каянча - Бирюзовая Катунь», реконструкцию аэродрома аэропорта г. Бийск.

В инженерной инфраструктуре основными объектами строительства станут очистные сооружения ливневых стоков, сооружения водозабора из р. Катунь, внутриплощадочные сети водоснабжения, сооружения двойной биоочистки, внутриплощадочные сети газопровода, газопровод «Белокуриха – Советское – Нижняя Каянча – Бирюзовая Катунь», трансформаторные подстанции, внутриплощадочные сети электроснабжения, объекты энергетики ВЛ-220 ПС-220/110 кВ, ВЛ-110, внеплощадочные сети электроснабжения и др. Основные объекты инфраструктуры будут построены уже к 2011 году.

По оценкам специалистов консалтинговой компании Roland Berger со-

вокупный объем инвестиций в создание объектов туристско-рекреационной деятельности составит около 244 млн. евро. (около 9,028 млрд. руб.). Планируется, что данный объем инвестиций будет освоен за счет средств резидентов ОЭЗ, количество которых к 2015 году должно достигнуть 40 организаций.

Стать резидентом туристско-рекреационной ОЭЗ могут индивидуальные предприниматели и коммерческие организации (за исключением унитарных предприятий). Для этого необходимо зарегистрироваться на территории муниципального образования, в границах которого расположена ОЭЗ, и заключить с органами управления ОЭЗ (Согласно п. 5.3.1 Постановления Правительства РФ от 19 августа 2005 года № 530, управление ОЭЗ осуществляют Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами и его территориальные органы) соглашение об осуществлении туристско-рекреационной деятельности.

Для привлечения резидентов в ОЭЗ созданы особые условия. Например, особый режим предпринимательской деятельности. Он включает в себя предоставление налоговых и административных преференций, льготного режима землепользования, а также гарантии от возможных неблагоприятных изменений в законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах. В частности, налоговый режим, установленный на территориях особых экономических зон туристско-рекреационного типа, включает в себя:

пониженную на 4 пункта ставку налога на прибыль (20%);

освобождение в течение 5 лет от налога на имущество;

освобождение в течение 5 лет от земельного налога.

Уникальность условий в особых экономических зонах также определяется тем, что на их территориях за счет средств федерального бюджета, проводятся работы по созданию современной инженерной, транспортной, социальной и административной инфраструктуры. Резидент особой экономической зоны имеет возможность получить под застройку уже подготовленный к освоению земельный участок. При этом земельные участки предоставляются по фиксированным ставкам арендной платы (2% от кадастровой стоимости в год), а резидент ОЭЗ приобретает право выкупа земельных участков, на которых





размещены построенные им объекты туристско-рекреационного назначения.

Дополнительной мерой стимулирования является введение понижающего коэффициента 0,01 при определении арендной платы на землю. В частности, при инвестировании суммы, эквивалентной 50 млн. евро, данный коэффициент вводится на срок 15 лет, 30 млн. евро - на 8 лет, 20 млн. евро - на 5 лет. Для всех остальных резидентов понижающий коэффициент 0,01 вводится на 3 года. В целях создания благоприятных условий для осуществления деятельности резидентов на территории особых экономических зон РосОЭЗ осуществляется внедрение системы предоставления государственных услуг с применением технологии «Одно окно». В рамках данной системы резиденты будут решать вопросы, связанные с налоговыми, земельно-имущественными отношениями, проектированием и строительством объектов, привлечением иностранной рабочей силы и другими направлениями деятельности. При этом представители соответствующих органов исполнительной власти будут находиться в едином сервисном центре на территории ОЭЗ, что должно способствовать снижению административных барьеров, упрощению административных процедур и сокращению различного рода издержек резидентов.

В 2008 году резидентами ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» стали шесть компаний: ООО «Алтай-Известь плюс», ООО «Жемчужина Катунь», ООО «АНТЕ», ООО «Ски-Комплекс», ООО «Грин-парк» ООО «Ермак».

Совокупный объем инвестиций вышеназванных резидентов за период реализации проектов в соответствии с представленными бизнес-планами составит более 3 млрд. рублей.

Туристско-рекреационная зона «Бирюзовая Катунь» позиционируется как первый в Российской Федерации крупный единый комплекс природного и экстремального туризма на 3,5-3,8 тыс. мест, с четким разделением на «молодежно-экстремальную» зону и на зону для семейного отдыха.

В соответствии с концепцией и проектом планировки, разработанными, соответственно, немецкой компанией Roland Berger и ООО «Омскгражданпроект», территория ОЭЗ обладает тремя центрами притяжения:

1. центральная часть с прилегающими зонами отдыха;
2. «зона покоя»;

3. объекты, рассредоточенные по территории ОЭЗ.

В центральной части ОЭЗ будут возведены гостиницы для проживания категории 3-4*, молодежный отель категории 2*, так и сервисные туристические объекты: wellness-центр, культурно- и торгово-развлекательные центры, термаль-центр, киноконцертный комплекс, летний кинотеатр с дискотекой для молодежи, туристско-информационный центр и различные пункты питания.

Искусственное озеро, функционирующее на территории «Бирюзовой Катунь» планируется расширить и оборудовать детским пляжным комплексом, а также многочисленными фуд-центрами. Два острова на р. Катунь будут обустроены для строительства гостиниц и особняков категории 5 звезд для обеспечения потребностей делового туризма, а также комплекса аквапарка, зоопарка и прочих сопутствующих объектов.

Зоны отдыха вдоль берега реки Катунь, прилегающие к центральной части, в будущем предложат проживание в мини-отелях и особняках, которые, в свою очередь, имеют локальную инфраструктуру в виде точек общепита, термаль-центров и мультифункциональных комплексов.

«Зону покоя» представляет аутентичная деревня в русском стиле, расположенная в восточной части ОЭЗ в непосредственной близости от пруда и предлагающая в перспективе проживание в стилизованной под старину гостинице и гостевых домиках категории 3*, а также массу развлечений в музее ремесел и питейной. Дополнительно в аутентичной деревне будет построена часовня, аил, смотровая площадка в виде старинного корабля, мельница и пасека.

К объектам, рассредоточенным по территории, относятся:

1. горнолыжный комплекс (9 горнолыжных трасс, 7 горнолыжных подъемников);
2. многопрофильный молодежный лагерь;
3. конно-спортивный комплекс;
4. охотхозяйство;
5. центр экстремальных водных видов спорта;
6. спортивный парк;
7. археологический парк «Перекресток миров»;
8. комплекс «Тавдинские пещеры»;
9. пантолечебница.

Инфраструктура средств размещения будет дополнена объектами питания и развлечения туристов. При строитель-

стве данных объектов будет учтено позиционирование ОЭЗ как «Алтайского парка приключений» или центра экстремального туризма. Соответственно, дальнейшее развитие на «Бирюзовой Катунь» получит горнолыжный спорт, а также сопутствующие виды спорта - хаффайп, тобоганнинг, тюбинг, родельбан - занятия которыми на данный момент в регионе невозможно по причине отсутствия соответствующей инфраструктуры. Планируется также строительство крупнейшего в Алтайском крае закрытого аквапарка, центра экстремальных водных видов спорта. Особое внимание будет уделено спелеологическому направлению и экотуризму.

Реализация проекта ОЭЗ означает строительство на территории Алтайского края крупнейшего в России комплекса круглогодичного действия, который, несмотря на экстремально-спортивную специализацию, способен удовлетворить запросы туристов любой возрастной категории. Планируется, что создание мест размещения туристов совместно с оказанием сопутствующих услуг на качественном уровне позволит увеличить турпоток в ОЭЗ до 115 тысяч человек в год, что, по прогнозам специалистов, к 2012 году составит примерно десятую часть от общерегионального турпотока.

Создание в Алтайском крае ОЭЗ «Бирюзовая Катунь» играет немаловажную роль в развитии регионального туризма и обеспечит в частности:

- значительное увеличение числа мест размещения туристов;
- расширение спектра оказываемых услуг;
- повышение качества оказываемых услуг;
- увеличение туристического потока;
- строительство инженерной инфраструктуры;
- создание дополнительных рабочих мест;
- узнаваемость объектов туристического Алтайского края на международном уровне;
- повышение инвестиционной привлекательности Алтайского края.

Проект ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» следует рассматривать как первый этап в развитии Алтайского края как туристического региона. Следующим шагом должно стать создание «Алтайской курортно-рекреационной местности» площадью 15,8 тыс. км², в которую войдут предгорные районы: Алтайский, Солонешенский, Чарышский, Смоленский и город Белокуриха.





Александр Викторович Кротов, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнаул, кандидат географических наук

При сохранении инерционного типа развития Алтайскому краю будет крайне трудно достичь заявленных социально-экономических показателей до 2025 года. Используя выгоды географического, геополитического и транспортно-положения, нашему региону необходимо развивать наиболее конкурентоспособные на внешнем рынке в долгосрочном периоде времени секторы услуг (образовательные, медицинские и технические), которые смогут положительно повлиять на повышение доходов и качества жизни населения. Данный проект в случае поддержки на федеральном уровне будем иметь для РФ многочисленные преимущества и выгоды, касающиеся и социально-экономической и внешнеполитической сферы.

О НЕКОТОРЫХ ПРЕДЛОЖЕНИЯХ ПО СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ ДО 2025 ГОДА

Анализируя социально-экономическую ситуацию в постперестроечном Алтайском крае, мы на протяжении нескольких лет пытались найти новые перспективные и в то же время нетривиальные пути развития субъекта федерации. Основным критерием такого развития для нас было увеличение реального регионального продукта на душу населения. Мы пользовались наработками различных специалистов, не только местных ученых и практиков, но и аналитиков и экспертов, отслеживающих динамику мировой экономики и оценивающих перспективы развития регионов России. В результате пришли к определенным не очень удивительным выводам. Основные секторы промышленности и сельского хозяйства при нынешнем их технико-экономическом состоянии и финансовом положении и с учетом политического расклада сил в других регионах и в федеральном правительстве (здесь имеется в виду лоббистский потенциал местных властей и отношение центра к проблемам нашего региона) не могут стать сильными детонаторами роста доходов нашего края. Мы учитывали и принадлежность крупнейших предприятий края к тем или иным финансово-промышленным группам, действующим на территории РФ. Это также связано с конкуренцией регионов России за инвестиции для промышленности и выбранных властями секторов услуг.

Сам по себе край при инерционном сценарии развития (то есть без кардинального улучшения существующего положения дел в основных отраслях хозяйства и без изменения структуры хозяйства, что сейчас и наблюдается) не сможет в ближайшее время выйти даже на среднероссийский уровень доходов. Поэтому единственной возможностью региона достижения желаемых параметров развития края, прописанных в стратегии до 2025 года, является федеральная поддержка, но на сегодня она в целом не так

велика, чтобы разогнать до нужного уровня экономику Алтая.

Нам представляется, что на федеральный уровень должна быть представлена такая программа поддержки одного из самых дотационных по абсолютным показателям регионов РФ, которая, во-первых, не будет конкурировать со стратегическими программами других регионов (поддержка нашей промышленности, например, сельскохозяйственного машиностроения, часто совсем невыгодна соседям, причем более сильным, чем мы, по многим причинам), во-вторых, не станет традиционной тратой денег на малоэффективные в сегодняшних условиях производства (которая ведет, в том числе к инфляции, коррупции и пр.), в-третьих, закладывает основу будущего развития региона, основанную на внутренних источниках роста, в-четвертых, касается и других целей национальной политики (национальная оборона, внешняя и внутренняя политика, геополитическое и геоэкономическое противостояние с другими странами и т. д.), в-пятых, не противоречит выбранным приоритетам Президента и правительства.

Наше предложение кратко можно описать так.

Алтайский край – это такой российский регион, который находится в географическом, геополитическом и транспортном положении ближе, чем любой другой ко всем странам Средней Азии (Таджикистану, Узбекистану, Туркменистану, Кыргызстану), Афганистану, Пакистану, СУАРУ Китая, к части Монголии и Казахстана. **Совокупный потенциал населения и экономики ближайшего к Алтаю внешнего окружения превосходит местный в десятки раз.** При этом, являясь приграничным регионом, мы имеем в целом невысокие показатели, как внешней торговли, так и просто мизерные иностранные инвестиции в экономику. Наше

окружение, в целом, развивается достаточно интенсивно и имеет массу потребности, которые пытается удовлетворить в том числе и за счет торговли. На сегодняшний момент наиболее конкурентоспособным товаром на рынках этих стран в долгосрочном масштабе, по нашему мнению, могут быть услуги. Это, прежде всего, образовательные, медицинские и технические услуги.

Образование в российских вузах (в сравнение с местным у всех наших названных зарубежных соседей) **более качественное, относительно недорогое, менее подвержено коррупции** (для отдельных стран эта проблема стоит очень остро) **и более перспективное при определенных условиях.** На сегодняшний день небольшая доля студентов из названных стран учится в основном в Новосибирске и Томске. Но Алтайский край по сравнению с Новосибирской и Томской областями имеет ряд преимуществ для массового студента из ближнего и дальнего зарубежья. У нас образование значительно дешевле, а также прожиточный минимум ниже, климатические условия более благоприятны и в транспортном отношении регион находится ближе. Крупных международных проблем в городах края не наблюдается. На образовательном рынке соседей наиболее актуальными были бы специальности аграрного, медицинского, политехнического и естественнонаучного направления. Аграрный университет на Алтае, лучший за Уралом, политехнический входит в пятнадцать лучших технических вузов России и один из лучших в Сибири. Специалистов названных направлений можно готовить в 4 городах (Барнаул, Рубцовск, Бийск и Славгороде). Уже сейчас на некоторые специальности нет конкурса абитуриентов, а через несколько лет (начиная с 2010 года) регион вступит в демографическую яму, и тогда наши многочисленные вузы будут испытывать резкий не-





добор студентов и финансовых средств. Без подпитки извне сектор вузовского образования может сократиться наполовину.

Развивая образовательный бизнес, мы сможем улучшить качество сегодняшней высшей школы, пригласить отдельных талантливых специалистов из других регионов, создать качественную учебную базу для студентов алтайского региона. Принимая большой поток студентов из других государств, край будет получать средства не только от обслуживания иностранцев, но и за счет создания сейчас и, особенно в дальнейшем, совместных предприятий. Постепенно разовьется инновационный потенциал региона. Логично, если все это будет происходить с одновременным развитием консалтингового и технического сервиса для ближайшего окружения (на сегодняшний день это для Сибири относительно новое направление с большими перспективами). На базе технических вузов могли бы быть организованы прообразы технопарков. Признание Бийска наукоградом как раз соотвечивается с нашими идеями (без мощного сопровождения Бийск с его нынешним научно-техническим потенциалом не сможетзначительно преуспеть).

Сейчас создан федеральный ВУЗ за Уралом в Красноярске. Губернатор Красноярского края А. Хлопонин в особенности много средств из своего бюджета предлагает, и он заручился колоссальной спонсорской поддержкой в крупнейших бизнес-структурах, которые имеют мощные интересы в данном регионе. Нам такого пока не получить. Но мы бы смогли состыковать наши образовательные программы с одним из будущих центров образования России. Во-первых, воспользоваться их наработками (даже на первом программном этапе). Во-вторых, разделить научные специализации между ВУЗами Сибири. В-третьих, в дальнейшем приглашать наиболее интересных ученых и преподавателей на время у соседей.

Медицинский блок услуг пока в нашей стране для иностранцев очень слабо развит. Он имеет достаточно солидные перспективы и вложения в эту сферу не только приносят доходы, но и способствуют улучшению показателей здоровья населения региона. Эта сфера, конечно же, крайне затратна с точки зрения финансов, но она имеет соприкосновение с предоставлением образовательных медицинских услуг и имеет выход на важный сектор бизнеса, который и сейчас уже приносит прибыль. Это развивающийся сектор лечебно-оздоровительных и туристических услуг, условия для которых в совокупности за Уралом у нас представлены лучше всех. С туризмом будет развито и образовательное и техническое направление. Потенциал развития медицинских услуг у нас хороший и в связи с Семипалатинской программой. По онкологическим заболеваниям мы, к сожалению, одни из лидеров в России. Значит и финансирование исследований и лечения должно быть выше, что опять же по-

ложительно скажется на конкурентоспособности алтайской медицины.

Все названные направления значительно связаны между собой, и их совокупное развитие будет подпитывать друг друга, а также другие отрасли, например, транспорт и строительство. Аграрная и техническая наука окажут определенное стимулирующее влияние и на сельскохозяйственный сектор посредством инноваций. На ближайшее будущее было бы актуальным развитие биодинамической агрокультуры на Алтае. Это направление не позволит развиваться безработице в самом большом по сельскому населению регионе за Уралом и даст увеличение доходов. Тем более, что постепенно в мире, да и в России в частности, увеличивается доля потребления чистых продуктов.

Конечно, в Алтайском крае есть масса ограничений и проблем, без разрешения которых нельзя претендовать на по-настоящему сильный прорыв при развитии новой международной специализации. Но практически все недостатки регионального уровня разрешимы.

Данный проект может быть поддержан на федеральном уровне в связи со следующими причинами и предпосылками.

1. С геополитической и геоэкономической точки зрения страны Средней Азии и Казахстана крайне важны для России (после Белоруссии это, пожалуй, самые важные российские партнеры). Данные государства имеют большую значимость с точки зрения рынка сбыта российской продукции, в том числе военно-технического направления. Рассматриваемые территории важны как поставщики определенного вида сырья и относительно недорогой сельскохозяйственной продукции (хлопок, фрукты). Они в какой-то степени могут сдерживать влияние и мощь Китая. Из-за исламского фактора нам также необходимо с ними сотрудничать. Также на влияние в этих регионах претендуют США и Китай, что при положительном исходе негативно скажется на российской национальной безопасности и внешней торговле, в особенности ее перспективе.

2. Образование и медицина названы в качестве приоритетов развития российского государства наряду с инновационными направлениями науки и техники. В нашем случае это вложения, которые не только подтягивают бюджетный сектор, но и в дальнейшем положительно влияют на другие секторы.

3. Алтайский край – достаточно крупный субъект федерации, чтобы оставлять такое большое количество людей на бесконечном и слишком малом дотационном пайке. Возможны определенные социально-политические риски. Да и дальнейшая отсталость края автоматически приведет край из депрессии в деградацию, откуда будет крайне тяжело его вывести.

4. Наш проект обретает смысл в связи с мягко озвученными некоторыми аналитиками и политиками идеями объединения от-

дельных государств СНГ. Во всяком случае более плотная интеграция еще никогда в современной истории не вредила соседям.

5. При развитии названных направлений будут расти инвестиции зарубежных стран в Россию, причем не в сырьевой сектор.

6. Особо стоит подчеркнуть, что наш проект мог бы выступить пилотным в плане расходования, например, средств стабилизационного фонда.

7. Специализация Алтайского края на переработке с/х продуктов получит дополнительный импульс развития от сотрудничества с южными соседями. Можно будет наладить достаточно выгодные производства в районе Рубцовска по переработке с/х сырья (которое не дублирует местное) из Средней Азии и Казахстана.

Наш проект подразумевает мощные федеральные вливания, но эти деньги направлены не на сегодняшние неотложные нужды и не на помощь самым обездоленным. Эти средства должны заложить новые возможности.

Чего не хватает проекту?

Проект, конечно достаточно сложный и требует дальнейшей доработки и доводки. Для его представления в органы федеральной власти необходимо шесть месяцев работы команды специалистов и экспертов. Также какое-то время необходимо на согласования с различными заинтересованными структурами края.

Дальше федеральные ведомства должны в связке с краевыми участниками программы рассмотреть все варианты межгосударственного сотрудничества.

Федеральное финансирование по предварительным данным необходимо на первые 5-7 лет развития проекта.

В ходе предварительной работы будет оценен потенциал образовательных, медицинских и технических услуг и направлений, с которыми они взаимосвязаны. Мы в принципе сейчас знаем все лимитирующие факторы развития данных секторов, а также вероятные способы их нивелирования.

В отдельных странах Европы только продажа образовательных услуг дает более 5% валютных поступлений. В США образование – пятая по значимости статья экспорта экономики.

В действительности Алтай является одним из самых потенциально конкурентоспособных мест России для предоставления названных услуг по сравнению с другими регионами Сибири. У нас низкие цены, более или менее щадящие природно-климатические условия, прекрасные условия для рекреации, выгодное географическое положение, относительно спокойное место в социальном, политическом и криминальном плане. Также плюсом является то, что на сегодняшний момент даже невозможно представить монополистов на данном рынке. На нем заработать могут крайне большое количество отраслей и людей края.





Ксения Игоревна Волкова, специалист отдела методологии межбюджетных отношений комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике

30 октября 2008 года Алтайским краевым Законодательным Собранием рассмотрен в I чтении проект закона Алтайского края «О краевом бюджете на 2009 и на плановый период 2010 и 2011 годов», который можно охарактеризовать как умеренно оптимистичный вариант бюджета с «запасом прочности». Главный финансовый документ края отражает приоритеты социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, входящих в его состав.

ПРИОРИТЕТЫ КРАЕВОГО БЮДЖЕТА АЛТАЙСКОГО КРАЯ В 2009–2011 ГГ.

Внесенный в Алтайское краевое Законодательное Собрание проект закона Алтайского края «О краевом бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» подготовлен в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации и закона Алтайского края от 3 сентября 2007 года №75-ЗС «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае».

В 2007 году краевой бюджет и бюджет Территориального фонда обязательного медицинского страхования Алтайского края впервые были приняты на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов, что позволило заложить основу для формирования в текущем году бюджетных проектировок на 2009–2011 годы в формате «скользящей трехлетки».

В основу формирования бюджетных проектировок положены следующие стратегические приоритеты:

1. постоянное повышение уровня и качества жизни населения;
2. обеспечение стабильности социально-экономического развития края;
3. обеспечение безопасности и правопорядка;
4. развитие институтов гражданского общества.

Реализация этих приоритетов требует переориентации и повышения эффективности использования ресурсов не только краевого бюджета, но и всей бюджетной системы Алтайского края в целом, а также проведения ряда институциональных реформ и комплекса целенаправленных мер государственного регулирования.

Основными задачами бюджетной политики на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов являются:

1. продолжение бюджетной политики 2008–2010 годов, направленной на обес-

печение долгосрочного сбалансированного развития экономики края;

2. удлинение горизонта бюджетного планирования;

3. дальнейшее внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат;

4. применение механизмов, стимулирующих бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых ими услуг и повышению эффективности бюджетных расходов;

5. наращивание инвестиций в человеческий капитал, развитие образования и здравоохранения, наиболее полное удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий;

6. переход на современные принципы осуществления государственных капитальных вложений;

7. развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований края;

8. формирование стимулов к внедрению передовых процессов в области управления общественными финансами, создание условий для повышения уровня бюджетной дисциплины и самостоятельности органов местного самоуправления;

9. повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе.

Параметры краевого бюджета на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов рассчитаны в соответствии с показателями прогноза социально-экономического развития Алтайского края на 2009 год и на период до 2011 года и соответствуют задачам, поставленным Президентом России в Бюджетном послании.

Одновременно с проектом краевого бюджета на 2009 год и на плановый пери-

од 2010 и 2011 годов в Алтайское краевое Законодательное Собрание внесен проект бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Алтайского края на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов.

В соответствии с принципом «скользящей трехлетки» проектом краевого бюджета на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов уточняются доходы краевого бюджета на 2009 год на 17,1 млрд. рублей до 58,4 млрд. рублей, на 2010 – на 15,4 млрд. рублей до 58,5 млрд. рублей, на 2011 – 62,4 млрд. рублей.

При расчете объема доходов краевого бюджета учитывались принятые в 2008 году изменения и дополнения в законодательство Российской Федерации и Алтайского края о налогах и сборах, вступающие в действие с 1 января 2009 года.

Увеличение прогнозных объемов поступлений неналоговых доходов на 2009 год в краевой бюджет относительно предусмотренных в утвержденном бюджете на 226,5 млн. рублей или на 46 процентов обусловлено поэтапным переходом к зачислению доходов от оказания платных услуг, полученных краевыми бюджетными учреждениями, в доход краевого бюджета.

В 2009 году основные источники собственных доходов краевого бюджета представлены на рис. 1.

В 2010 и 2011 годах структура собственных доходов краевого бюджета ожидается стабильной.

Поступления из федерального бюджета прогнозируются на 2009 год в размере 26,8 млрд. рублей или с ростом 123 процента к 2008 году.

На 2010 год размер поступлений из федерального бюджета планируется в сумме 24,7 млрд. рублей, на 2011 год – 25 млрд. рублей.





Снижение поступлений из федерального бюджета относительно 2009 года обусловлено не полным распределением на федеральном уровне на 2010–2011 годы некоторых видов финансовой помощи.

За счет поступлений из федерального бюджета продолжится реализация на территории края приоритетных национальных проектов.

Бюджетная политика края в области расходов на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов направлена на повышение эффективности государственного управления, рост качества и условий предоставления государственных и муниципальных услуг населению края при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов.

В расходах краевого бюджета на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов учтено повышение заработной платы работников организаций бюджетной сферы, а также удорожание материальных затрат и услуг жилищно-коммунального хозяйства с учетом темпов инфляции и роста тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства, прогнозируемых на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов. При формировании краевого бюджета продолжено использование программного подхода к осуществлению расходов.

Расходы краевого бюджета прогнозируются на 2009 год в размере 58,9 млрд. рублей, против планируемых ранее 42,1 млн. рублей, на 2010 год – 59,1 млрд. рублей, на 2011 год – 63,1 млрд. рублей (рис. 2).

Бюджет 2009 года сохраняет позитивные черты социальной части краевого бюджета 2008 года.

В соответствии с новыми принципами среднесрочного бюджетного планирования в расходах краевого бюджета предусмотрены нераспределенные (условно утверждаемые) расходы: на 2010 год – в размере 1,7 млрд. рублей или 2,9 процента от общей суммы расходов краевого бюджета, на 2011 год - в размере 4,3 млрд. рублей или 6,8 процента от общей суммы расходов краевого бюджета.

В соответствии с Федеральным законом от 24.06.2008 № 91-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» с 1 января 2009 года минимальный размер оплаты труда увеличен и установлен в сумме 4330 рублей. Расходы на выполнение требований указанного закона, а также на дифференциацию между уровнями оплаты труда работников краевых бюджетных уч-

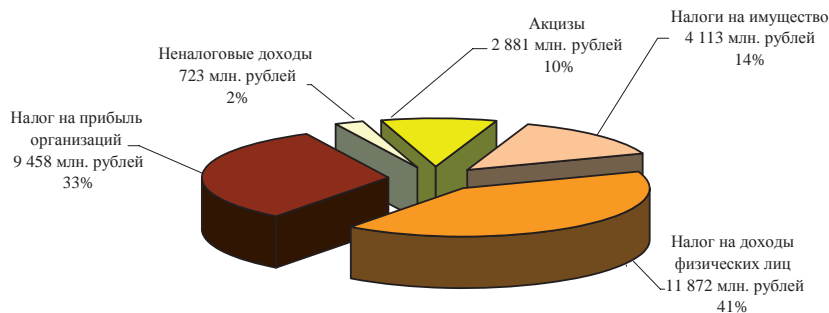


Рис.1. Собственные доходы краевого бюджета на 2009 год

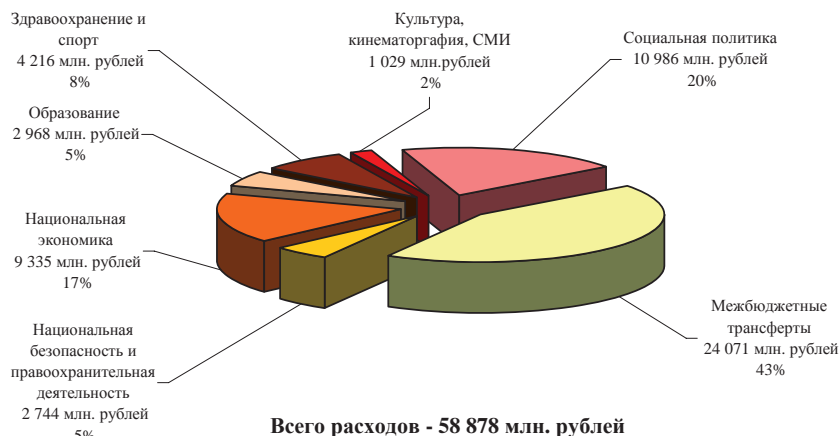


Рис.2. Основные направления расходов краевого бюджета на 2009 год

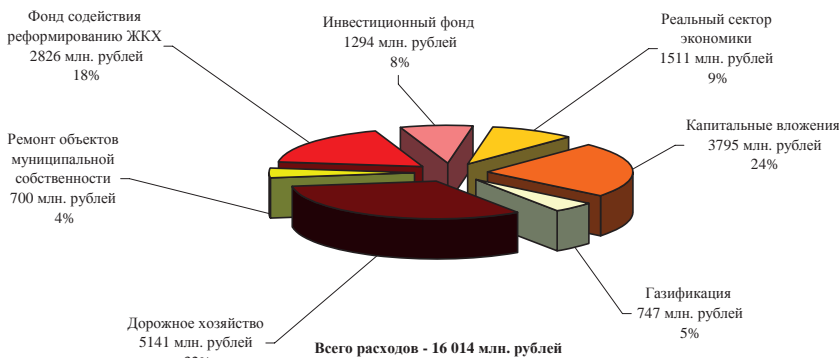


Рис. 3 Расходы краевого бюджета инвестиционного характера на 2009 год

реждений предусмотрены в краевом бюджете на 2009 год в сумме 1,2 млрд. рублей.

В краевом бюджете на 2009 год предусмотрены бюджетные ассигнования, направленные на стимулирование инвестиционной деятельности в объеме 16 млрд. рублей, что превышает уровень 2008 года в 2,3 раза (рис. 3).

В целях улучшения условий жизни граждан значительно увеличатся расходы краевого бюджета на капитальные вложения и составят в 2009 году 5,9 млрд. рублей, что превышает уровень 2008 года в 2,4 раза.

На трехлетний период 2009-2011 гг. капитальные вложения предусмотрены в общей сумме 15,1 млрд. рублей.

На обеспечение мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов и переселению граждан из аварийного жилищного фонда за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства планируется получить в 2009 году 2,5 млрд. рублей, в 2010 году 858 млн. рублей.

В 2009 году предусмотрено поступление бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации для реализации инвестиционных проектов Алтайского края в сумме 1,02 млрд. рублей, по которым предполагается софинансирование из краевого бюджета в сумме 272 млн. рублей.



В 2009-2011 годах существенно возрастает финансирование мероприятий, направленных на поддержку реального сектора экономики Алтайского края. Предполагается увеличение расходов на новые формы поддержки производства, обеспечивающие высокие темпы роста экономики. В 2009 году расходы на поддержку реального сектора экономики составят 501,9 млн. рублей и вырастут в 1,3 раза к уровню 2008 года.

Предусматривается возможность размещения облигационного займа в объеме до 500 млн. рублей для реализации инвестиционной программы.

На финансовую поддержку агропромышленного комплекса в 2009-2011 годах из краевого бюджета будет направлено 5,4 млрд. рублей.

На 2009-2011 гг. на реализацию ведомственной целевой программы «Развитие сельского хозяйства Алтайского края на 2008-2012 годы» предусмотрено 3,4 млрд. рублей.

Удельный вес расходов на поддержку сельского хозяйства в расходах краевого бюджета составит в 2009 году 6,2 процента, в 2010 – 2011 годах – 6 процентов.

Расходы на строительство, ремонт и реконструкцию автомобильных дорог в 2009 году составят 5,2 млрд. рублей с ростом в 2009 году к уровню 2008 года 179,4 процента.

Всего на дорожное хозяйство в 2009-2011 гг. с учетом федеральных средств будет направлено 13,6 млрд. рублей.

Планируется обеспечить поэтапный переход к финансированию автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения в соответствии с нормативами.

Расходы по отрасли «Образование» на 2009-2011 годы составят 9,2 млрд. рублей. В 2009 году рост расходов на образование к 2008 году составит 129 процентов или 664 млн. рублей.

В составе расходов на образование сохраняются все мероприятия, реализуемые в рамках краевых целевых программ: приобретение учебников для малообеспеченных семей, развитие материально-технической базы школ и учреждений начального профессионального образования, сельский спорт, одаренные дети, школьный автобус, повышение уровня пожарной безопасности образовательных учреждений и др. Общая сумма расходов на краевые целевые и ведомственные целевые программы в образовании на 2009-2011 годы составит 563 млн. рублей, кроме того, предусмотрены расходы на введение новой системы оплаты труда.

В 2009 году в 1,5 раза вырастут расходы на укрепление материально-технической базы учреждений начального профессионального образования, что позволит также участвовать в федеральной программе по начальному профессиональному образованию.

Расходы на культуру в 2009-2011 годах составят 2,5 млрд. рублей или с ростом за трехлетний период в 1,8 раза. В 2009 году рост расходов на культуру к уровню 2008 года составит 205 процентов.

В 2009 году предусмотрены 20 млн. рублей на проведение основных мероприятий Года В.М. Шукшина в Алтайском крае, посвященного 80-летию со дня рождения нашего земляка – писателя, кинорежиссера, актера, в том числе на издание 8-томного собрания сочинений В.М. Шукшина и фильмографии «Василий Шукшин: Жизнь в кино» и организации Шукшинских чтений.

Расходы на здравоохранение и спорт на 2009-2011 гг. предусмотрены в сумме 10,6 млрд. рублей с ростом 146 процентов в 2011 году к уровню 2008 года, в 2009 году 3,4 млрд. рублей или 133 процента к уровню 2008 года.

Бюджет Территориального фонда обязательного медицинского страхования в 2009 году увеличивается по сравнению с бюджетом на 2008 год на 82 процента и составит 8,2 млрд. рублей. На 2,1 млрд. рублей или в 2,86 раза увеличивается дотация из федерального Фонда обязательного медицинского страхования Территориальному фонду обязательного медицинского страхования Алтайского края на выполнение территориальной программы обязательного медицинского страхования. На 1,1 млрд. рублей или на 53,5 процента повышается объем страховых взносов по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения из краевого бюджета, в связи с повышением тарифов на специализированную медицинскую помощь, оказываемую учреждениями здравоохранения края.

Расходы на реализацию краевых целевых и ведомственных целевых программ в области здравоохранения на 2009-2011 гг. запланированы в сумме 668,5 млн. рублей.

На развитие массового спорта и физкультурно-оздоровительного движения как одного из видов ориентации общества на здоровый образ жизни предусмотрено 277,4 млн. рублей на 2009 год с ростом 186 процентов к 2008 году.

В 2009 году предусмотрены расходы на поддержку туристической деятельности, в том числе на участие Алтайского

края в туристических выставках, ярмарках, что позволит повысить инвестиционную привлекательность края.

Расходы краевого бюджета на социальную политику на 2009 год предусмотрены в сумме 11 млрд. рублей с ростом 142 процента к уровню 2008 года.

В 2009-2011 гг. все социальные выплаты, предусмотренные нормативными правовыми актами Алтайского края, будут ежегодно индексироваться выше уровня инфляции.

Социальные выплаты, имеющие в своей основе компенсацию коммунальных услуг или льгот будут увеличены на 19 процентов.

Ежемесячные выплаты денежных средств на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся под опекой (попечительством) в 2009 году вырастут на 24,2 процента к уровню 2008 года и составят 5291 рублей.

В 2009-2011 гг. предусмотрены гранты общественным организациям, направленные на развитие гражданского общества, в сумме 3 млн. рублей ежегодно.

Межбюджетные отношения в 2009-2011 гг. будут осуществляться в соответствии с требованиями федерального и краевого бюджетного законодательства.

Распределение финансовой помощи муниципальным образованиям будет производиться исходя из принципа выравнивания бюджетной обеспеченности по доходам на одного жителя с учетом объективных особенностей, влияющих на величину стоимости единицы муниципальных услуг.

В целях стимулирования муниципальных образований по увеличению налоговых и неналоговых доходов в краевом бюджете предусматривается дотация на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

В 2009 году увеличение межбюджетных трансфертов местным бюджетам планируется в 1,4 раза к 2008 году.

В 2009 году в 2 раза увеличены средства местным бюджетам на ремонт объектов муниципальной собственности в социальной сфере и жилищно-коммунальном хозяйстве. Всего за 2009 год на эти цели будет выделено 350 млн. рублей.

Кроме того, в 5,3 раза увеличены субсидии бюджетам муниципальных образований на развитие улично-дорожной сети. На указанные цели в 2009 году будет выделено 320 млн. рублей, в том числе 200 млн. рублей малым городам.

Кроме этого, субсидии на дорожное хозяйство получают города Барнаул, Бийск, Рубцовск.





Константин Васильевич Гордеев, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

Одной из важнейших задач органов государственной власти края является сглаживание дифференциации социально-экономического развития территорий, обеспечение равного доступа граждан к муниципальным услугам на всей территории Алтайского края. Решение этой задачи возможно в рамках предоставления местным бюджетам различных видов финансовой помощи, одним из которой являются межбюджетные субсидии.

РОЛЬ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ СУБСИДИЙ В РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Федеративное устройство Российской Федерации является критерием для подразделения бюджетных правоотношений на вертикальные и горизонтальные. Первые объединяют связи между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями как публично-правовыми образованиями. Вторые отражают связи между равноправными по юридическому статусу территориями: субъектами РФ относительно друг друга или муниципальными образованиями соответственно. В условиях федеративного государства вертикальные связи являются доминирующими.

Вертикальные бюджетные правоотношения, отличающиеся узким кругом участников, а именно в них вступают только Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования, принято называть межбюджетными. Межбюджетные отношения в структуре бюджетных отношений занимают особое место.

Алтайский край – первый в Российской Федерации по численности сельского населения. Кроме того, это третий регион – после Башкирии и Татарстана – по ко-

личеству муниципальных образований. Местное самоуправление в крае представлено 60 муниципальными районами, 12 городскими округами, 725 сельскими и городскими поселениями.

Финансовые возможности муниципальных образований Алтайского края по выполнению полномочий по вопросам местного значения значительно дифференцированы в результате сложившейся структуры экономики муниципальных образований, степени развития их экономического потенциала, размера территории и количества проживающего населения, обеспеченности инфраструктурой и других факторов.

Исходя из этого, важнейшими задачами органов государственной власти Алтайского края являются сглаживание дифференциации социально-экономического развития территорий, обеспечение равного доступа граждан к муниципальным услугам на всей территории Алтайского края. Решение этих задач возможно путем предоставления местным бюджетам различных видов финансовой помощи.

Бюджетным кодексом Российской Федерации закреплены сле-

дующие формы межбюджетных трансфертов, которые могут предоставляться из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам:

дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);

субсидии местным бюджетам; субвенции местным бюджетам для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

иные межбюджетные трансферты бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

На наш взгляд, в современных условиях один из наиболее эффективных механизмов сокращения различий в социально-экономическом развитии муниципальных образований и развития их социальной инфраструктуры – межбюджетные субсидии.

Согласно статье 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам



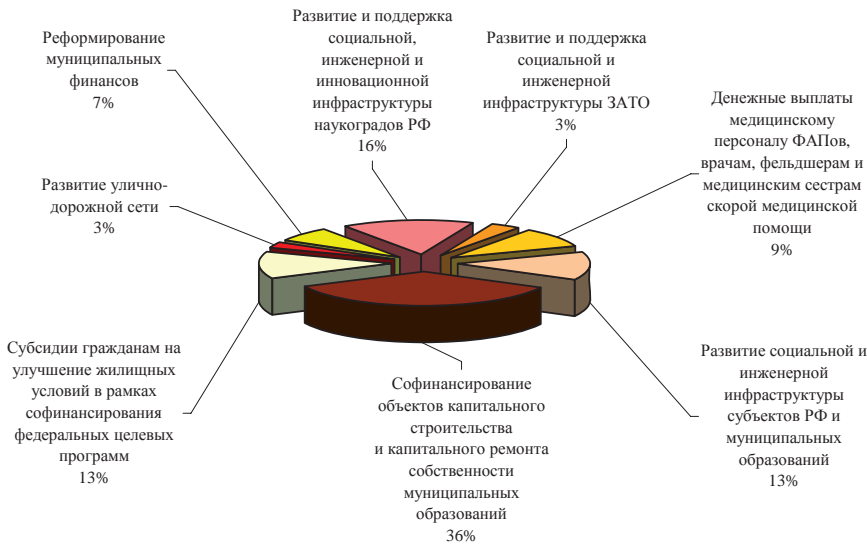


Рис. 1. Структура регионального фонда софинансирования расходов в 2008 году

муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. При этом цели, условия предоставления и расходования средств, критерии отбора муниципальных образований должны устанавливаться законами субъекта Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Тенденция увеличения доли субсидий в межбюджетных трансфертах наблюдается как на федеральном, так и на региональном уровне. В общем объеме средств финансовой поддержки субъектов Российской Федерации доля трансфертов на выравнивание снизилась, а доля субсидий на решение отдельных вопросов выросла до 34%. За последние годы количество субсидий из федерального бюджета увеличилось с 25 до 84, а объем средств, выделяемых в рамках этих субсидий, увеличился с 83 до 359 млрд. руб.¹

Законом Алтайского края «О краевом бюджете на 2008 год и

на плановый период 2009 и 2010 годов» предусмотрено предоставление муниципальным образованиям Алтайского края 7 видов межбюджетных субсидий. Совокупность межбюджетных субсидий, включенных в краевой бюджет, образуют региональный фонд софинансирования расходов. Его объем на 2008 год составляет 2121,5 млн. рублей, на 2009 год – 1702,3 млн. руб., на 2010 год – 1809,4 млн. руб.

Цели предоставления межбюджетных субсидий:

- повышение качества финансового менеджмента местного самоуправления;
- переход на современные принципы осуществления капитальных вложений;
- совершенствование механизма, стимулирующего повышение качества бюджетных услуг муниципальными учреждениями;
- создание стимулов по внедрению в муниципальных образованиях края программно-целевых методов управления бюджетными расходами.

Межбюджетные трансферты из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований

распределяются на формализованной основе.

Основной проблемой при реализации адресной инвестиционной программы в крае является обеспечение муниципальными образованиями условий софинансирования строительства объектов капитального строительства. Постановлением Администрации края от 27.12.2007 № 615 «О реализации адресной инвестиционной программы, утвержденной законом Алтайского края от 14.11.2007 № 125-ЗС «О краевом бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» определены объемы софинансирования объектов капитального строительства муниципальными районами в размере 20%, городскими округами – 50%. В связи с этим наибольший удельный вес в объеме межбюджетных субсидий занимают средства, направляемые на софинансирование объектов капитального строительства собственности муниципальных образований.

В 2007 году впервые из краевого бюджета были выделены субсидии на строительство, реконструкцию, модернизацию и капитальный ремонт объектов муниципальной собственности в социальной сфере и жилищно-коммунальном хозяйстве в сумме 60 млн. руб. При распределении данных субсидий использован дифференцированный подход на основе показателей численности населения и налогового потенциала муниципальных образований края. На 2008 год в краевом бюджете на эти цели предусмотрено 190 млн. руб., на 2009 и 2010 годы – по 150 млн. руб.

Постановлением Администрации Алтайского края от 08.05.2007 № 194 «О мерах по реализации закона Алтайского края «О краевом





бюджете на 2007 год» определено, что субсидии на ремонт объектов муниципальной собственности могут направляться как на текущие работы по строительству, реконструкции, модернизации и капитальному ремонту объектов социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, так и на погашение кредиторской задолженности по указанным расходам. Кроме того, органы местного самоуправления вправе направлять данные средства на обеспечение выполнения обязательств долевого участия в финансировании строек и объектов.

Важной задачей является консолидация отдельных узконаправленных каналов предоставления средств федерального бюджета с целью стимулирования модернизации соответствующих отраслей социальной сферы.

Суть отраслевых субсидий заключается в том, что финансовые ресурсы в рамках одного межбюджетного трансферта можно использовать по нескольким направлениям, и уровень власти, получающий субсидию, может самостоятельно выбирать пропорции использования выделенных средств по этим направлениям. Такой подход позволит расширить самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом региональных особенностей.

Результаты исполнения консолидированного бюджета края свидетельствуют о дефиците средств в местных бюджетах и об увеличении задолженности муниципальных образований по долевого финансированию объектов капитального строительства. По экспертным оценкам задолженность муниципальных районов и городских округов по софинансированию указанных расходов по

итогам 2007 года составила порядка 104 млн. руб.

Вместе с тем предоставление субсидий инвестиционного характера позволяет значительно модернизировать социальную и жилищно-коммунальную инфраструктуру муниципальных образований. Наибольший рост по вводу объектов в районах и городах края достигнут в 2007 году в жилищно-коммунальном хозяйстве. Введено 17 объектов, которые характеризуются следующими показателями: 56,6 км сетей водоснабжения, 7,63 км канализационных сетей, 1000 куб. м расширения водозабора.

Предоставление муниципальным образованиям субсидий в объекты капитального строительства позволяет выстроить целенаправленную политику достижения оптимального баланса капитальных и текущих расходов местных бюджетов. При этом особое внимание должно уделяться оценке социальной и бюджетной эффективности инвестиционных расходов.

Отсутствие баланса капитальных и текущих расходов ведет к обветшанию объектов социальной сферы (школ, домов культуры, больниц) и жилищно-коммунального хозяйства, увеличению их аварийности, а также снижению инвестиционной привлекательности региона в целом.

Впервые в 2008 году из краевого бюджета выделены субсидии муниципальным районам и городским округам на развитие улично-дорожной сети городов, рабочих поселков, поселков городского типа и сел в объеме 60 млн. руб.

С 2006 года в расходах краевого бюджета ежегодно предусматривается субсидия бюджету муниципального образования «Город Бийск» на развитие и поддержку

социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации, удельный вес которой в региональном фонде софинансирования в 2008 году составляет 20,7%. Реализация программы развития города Бийска как наукограда за счет модернизации производств, активизации выпуска наукоемкой, конкурентоспособной продукции, а также развития инновационной инфраструктуры позволит достичь целей наращивания объемов производства промышленной продукции, привлечения дополнительных инвестиций в экономику края в рамках создания биофармацевтического кластера.

Вместе с тем, вопросы местного значения должны решать органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти.

В рамках расширения перечня предоставляемых из краевого бюджета субсидий проводится целенаправленная работа по стимулированию внедрения муниципальными образованиями принципов программно-целевого подхода к формированию местных бюджетов.

Целевое предоставление финансовых средств муниципальным образованиям в виде субсидий, с одной стороны, усиливает зависимость органов местного самоуправления при проведении собственной бюджетной политики, с другой – позволяет органам государственной власти Алтайского края влиять на бюджетную политику органов местного самоуправления в соответствии с приоритетами, установленными на региональном уровне.

¹ Финансовая стабильность – основа развития экономики России // Финансы. 2008. № 5. С. 3-13.





Светлана Петровна Балашова, старший преподаватель кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнаул

Современная трактовка дефиниции «муниципальное образование» предполагает рассматривать ее с позиций сложной хозяйственной системы. Такая трактовка базируется на утверждении о том, что, помимо выполнения прямой своей миссии – социальной, оно непосредственно участвует в ранее несвойственной ему миссии – организующей. На практике это означает, что муниципальное образование принимает достаточно активное и заинтересованное участие в работе хозяйственных структур, функционирующих на его территории.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ИНТЕГРИРОВАННАЯ ПРОИЗВОДСТВЕННО- ХОЗЯЙСТВЕННАЯ СИСТЕМА

Именно высокий интерес к работе разнообразных предприятий и организаций вызван их значимостью в наполнении бюджета. **Такая необычная форма интеграции власти и бизнеса позволяет рассматривать этот альянс как интегрированную сложную производственно-хозяйственную систему (ИПХС).**

Современная производственно-хозяйственная система ассоциируется с крупным хозяйственным образованием, способным использовать преимущества рыночной экономики – либерализацию цен, свободу в принятии управленческих решений, проявление предпринимательской инициативы. Однако следует отметить, что большинство таких образований создавалось при административно-командной системе в условиях жесткого государственного регулирования и регламентирования их деятельности. На практике это означает сохранение менталитета у менеджмента и достаточно «упрощенное» отношение к построению организационной и функциональной структуры ИПХС. В структурах управления такая «простота» прослеживается через линейные подходы, сохранение традиционных вертикальных связей, высокую степень концентрации власти в верхнем эшелоне.

Перенесенная из прежнего «протота» в понимании значимости преимуществ рыночной экономики не позволяет предприятию построить адекватную ИПХС, способную сделать его конкурентоспособным. В лучшем случае в составе ИПХС можно обнаружить ранее не встречавшиеся отделы маркетинга и логистики, в худшем – структура ИПХС остается практически неизменной. **Однако условие ИПХС – это не самоцель, а объективный фактор выживаемости в конкурентном окружении, способствующий раскрытию ее потенциала.**

Известные модели поддержания конкурентоспособности (снижение издержек и дифференциация выпускаемых товаров) во многом взаимосвязаны между собой, но их одновременное использование в практике управления вызывает наибольшую сложность, что собственно и предопределяет сложность ИПХС.

Таким образом, ИПХС – это система управления территорией и действующими на ней предприятиями, способная поддерживать их конкурентоспособность за счет одновременно снижения издержек и дифференциации товаров.

Такая двойственность функций ИПХС подчеркивает целесообраз-

ность перехода к одной из самых сложных, но наиболее эффективных стратегий конкурентной борьбы – «виолентной» стратегии (таблица 1).

Однако параллельно с этой двойственной задачей возникает другая двойственная задача – одновременное поддержание конкурентоспособности и территории и предприятий. Таким образом, стратегия конкурентоспособности приобретает двумерный характер, когда по горизонтали располагается тип, а по вертикали уровень стратегии конкурентоспособности (таблица 2).

«Виолентная» стратегия позволяет, на наш взгляд, решать и первую, и вторую двойственные задачи, т.е. одновременно поддерживать конкурентоспособность территории и ее предприятий, а также увязать обе модели поддержания конкурентоспособности.

Нередко обе модели поддержания конкурентоспособности являются взаимоисключающими, и одновременное их применение на практике затруднено. Точно также нередко взаимоисключающими являются условия поддержания конкурентоспособности предприятия и территории.

Эти взаимоисключающие условия наглядно просматриваются при анализе векторов, отражающих взаимосвязь





Таблица 1

Взаимосвязь параметров ИПХС и типов стратегий конкурентной борьбы

Параметры ИПХС	Тип стратегии			
	Коммутанты («мыши»)	Пациенты («лисы»)	Виоленты («львы», «слоны»)	Эксплеренты («ласточки»)
Профиль производства	Универсальное мелко-серийное	Специализированное	Массовое	Экспериментальное
Размеры предприятия	Малые	Крупные, средние, малые	Крупные и средние	Средние, малые
Устойчивость предприятия	Низкая	Достаточно высокая	Высокая	Низкая
Расходы на НИОКР	Низкие	Средние	Высокие	Высокие
Факторы силы в конкурентной борьбе	Гибкость, многочисленность	Приспособленность к особому рынку	Высокая производительность	Опережение в нововведениях

Таблица 2

Взаимосвязь типа и уровня стратегии конкурентоспособности.

Уровень \ Типы	Снижение издержек на предприятиях	Диверсификация территории и предприятий
Конкурентоспособность предприятия	«эффективность»	«развитие»
Конкурентоспособность территории (МО)	«выручка»	«развитие»

типа и уровня стратегии конкурентоспособности, приведенных в табл.2. Очевидно, что рост выручки способствует росту налоговых поступлений, а значит, способствует развитию и территорий и предприятий.

Переход к «виолентной» стратегии ведения конкурентной борьбы при наличии двух взаимоисключающих условий и двойственности задач может позволить себе муниципальное образование, которое адекватно реагирует на вышеизложенную концепцию ИПХС.

Постановка задачи построения ИПХС хотя и затруднительна, но вполне уместна. Решение такой задачи лежит в плоскости нетрадиционной и принципиально отличающейся от линейной формы представления предприятия в виде замкнутой композиционной системы.

Переход от линейной к замкнутой композиционной ИПХС вызван не

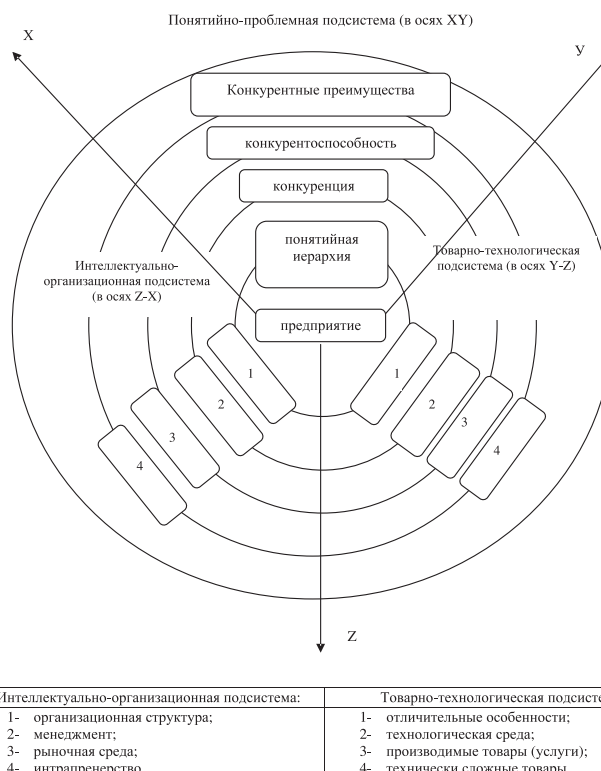


Рис.1. Замкнутая композиционная производственно-хозяйственная система





Рис. 2а. Композиционная триада 1-го уровня ИПХС



Рис. 2б. Композиционная триада 2-го уровня ИПХС

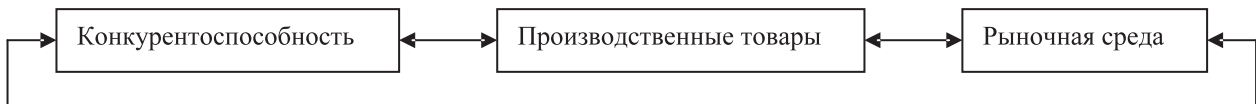


Рис. 2в. Композиционная триада 3-го уровня ИПХС

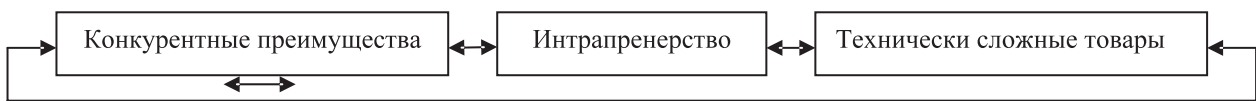


Рис. 2г. Композиционная триада 4-го уровня ИПХС

только необходимостью осознания сложности задачи поддержания конкурентоспособности, но и осознанием сложности выпускаемой продукции. К такой продукции относятся так называемые «технически сложные товары», суть которых заключается в возможности их диверсификации, а значит, в наличии у них изначально заложенных конкурентных преимуществ. Как правило, такие товары выпускались и выпускаются на крупных промышленных предприятиях, они имеют удлинённый жизненный цикл (за счет наличия базовой модели, от которой возможен выпуск множества модификаций) и высокие потребительские и эргономические свойства, способствующие широкой сегментации и товарной дифференциации.

Таким образом, в технически сложных товарах заложен изначально высокий конкурирующий потенциал, подкрепленный высокой наукоемкостью и технологичностью.

К сожалению, выявить изначально заложенные конкурентные преимущества в технически сложных товарах на практике оказывается непростой

задачей. Решению этой задачи способствует переход к коммерционной ИПХС, нацеленной на создание благоприятной среды, в которой реализуется «виолетная» стратегия поддержания конкурентоспособности территории и ее предприятий. Естественно, что для каждого муниципального образования композиция ИПХС отличается, но общие свойства этой системы позволяет представить ее типовую структуру (рис.1).

На рисунке 1 композиционная система отражена тремя взаимосвязанными композициями (подсистемами), ограниченными соответствующими плоскостями:

1) Плоскость «X-Y» отражает понятийно-сущностные проблемы, с которыми сталкивается предприятие в борьбе с конкурентами, и способность выиграть эту борьбу за счет конкурентных преимуществ.

2) Плоскость «X-Z» отражает роль менеджмента в умении использовать конкурентные преимущества и создании рыночной среды.

3) Плоскость «Z-Y» отражает технологическую среду, в которой пред-

приятие способно использовать свои конкурентные преимущества за счет выпуска технически сложных товаров.

Каждая из названных плоскостей представляет соответствующую подсистему управления: плоскость «X-Y» - понятийно - проблемная, плоскость «Y-Z» - интеллектуально - организационная, а плоскость «Z-Y» - товарно-технологическая. Эти подсистемы носят многоуровневый характер и составляют триады 4-х уровней (рис.2а, 2б, 2в, 2г).

Замкнутая композиционная ИПХС ярко коррелирует с позицией Армстронга-Котлера по поводу обнаружения и поддержания конкурентных преимуществ «... они являются **концентрированным проявлением превосходства над конкурентами в экономической, технологической и организационной сферах, которое можно измерить экономическими показателями (дополнительная прибыль, высокая рентабельность, рыночная доля, объем продаж)**».¹

¹ Армстронг Г., Котлер Ф. Введение в маркетинг. М., 2007. С. 287.





Ольга Валерьевна Ситникова, заместитель начальника управления цен и тарифного регулирования Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края

Являясь частью хозяйственного комплекса региона, энергосистема Алтайского края создавалась по принципу минимизации общих народнохозяйственных издержек, а на современном этапе развивается с учетом региональных особенностей. Это привело к огромной дифференциации тарифных условий, как для энергосистемы, так и для потребителей. Предлагаемые принципы тарифного регулирования позволят разработать методологическую концепцию, которая обеспечит баланс интересов всех элементов общества и наиболее оптимальное использование необходимых ресурсов.

ПРИНЦИПЫ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

В электроэнергетике России происходят радикальные изменения: меняется система государственного регулирования отрасли, формируется конкурентный рынок электроэнергии, создаются новые компании, осуществляется разделение естественно-монопольных (передача электроэнергии, оперативно-диспетчерское управление) и потенциально конкурентных (производство и сбыт электроэнергии, ремонт и сервис) функций. Происходит трансформация прежней вертикально-интегрированной модели электроэнергетики в конкурентную. В этот период должны сформироваться новые субъекты отрасли (в том числе независимые игроки будущего конкурентного рынка электроэнергии) и отработаны механизмы и правила самого рынка.

Государственное регулирование в современных условиях не обеспечивает минимизацию совокупных издержек, как было до реформирования. Более того, сектор естественных монополий, находящийся под государственным регулированием и контролем, является маховым колесом для роста инфляции. Этому способствует практика опережающего включения в тарифы роста инфляции на очередной период регулирования. **Задача регионального регулирования - оптимизировать совокупные издержки при оптимизации издержек отдельных субъектов-участников энергетической системы.** Действуя в национальных масштабах и обеспечивая своими услугами практически всех субъектов рынка, естественные монополии оказывают

ключевое влияние на экономику в целом, перспективы ее развития и могут служить как причиной ее несбалансированности и неконкурентоспособности, так и фактором, определяющим ее быстрое развитие.

Тарифное регулирование должно обеспечивать гармоничное развитие технологически единых федеральных и региональных энергетических систем и создание условий (механизмов экономического взаимодействия) для взаимовыгодного сотрудничества энергоизбыточных и энергодефицитных регионов России. **Деформация отраслевых и межрегиональных связей, обострение противоречий внутри социально-экономических систем и между ними диктуют необходимость научного обоснования стратегии, программ и реализующих их механизмов в системе регионального регулирования энергетикой, в том числе тарифного.**

Проанализировав варианты ценообразования на рынке в условиях естественной монополии, можно сделать вывод, что необходимость регулирования цен в естественных монополиях обусловлена не только отрицательными последствиями монопольного поведения. Существует и обратная сторона медали: разумная дифференциация цен на продукцию естественных монополий может служить мощным инструментом экономической политики государства, позволяющим регулировать хозяйственную активность различных отраслей и сглаживать ее сезонные колебания. Иными словами, механизм воз-

действия на экономику через систему регулируемых цен является эффективным дополнением к фискальной макроэкономической политике. Государство должно смотреть на энергетику через призму социально-ориентированных принципов социальной справедливости и общественной выгоды.

Формирование эффективной системы управления экономикой страны и отдельной ее территории не может не учитывать современный этап преобразований экономических отношений и общего хода экономических реформ в перспективе, а также региональных особенностей рыночных отношений и общих принципов региональной экономики. Рассматривая регионализм с точки зрения системного подхода, энергосистема региона определяется как часть (подсистема) народно-хозяйственного комплекса, функционирующая в соответствии с общими требованиями развития экономики, но в то же время учитывающая характерные региональные черты.

Особенностью России является различие условий перехода регионов к рыночному хозяйству. За годы экономических реформ различия в уровне социально-экономического развития между отдельными субъектами Российской Федерации значительно выросли. Резкая социально-экономическая дифференциация российских регионов обусловлена многочисленными факторами, в том числе культурно-историческими, природно-климатическими,



Протяженность и затраты на 1 км электрических сетей по филиалам ОАО «МРСК Сибири»

Таблица

Сетевая компания	Протяженность электрических сетей, тыс.км.	Затраты на 1 км., тыс. руб.
МРСК Сибири	267,1	105,1
ОАО «Омскэнерго»	45,2	61,3
ОАО «Томская распределительная компания»	16,2	137,3
ОАО «Хакасэнерго»	9,6	183,1
ОАО «Читаэнерго»	32,7	55,0
ОАО «Бурятэнерго»	23,3	81,7
ОАО «Красноярскэнерго»	46,6	131,9
ОАО «Кузбассэнерго»	30,2	285,4
ОАО «Алтайэнерго», Алтайский край	57,1	45,2
ОАО «Алтайэнерго», Республика Алтай	6,4	44,4

технологическими. Различия в уровне развития регионов требуют дифференцированного подхода к разработке мер тарифной региональной политики. В отношении тех регионов, где адаптация к рыночным преобразованиям затруднена по объективным причинам, должен быть разработан комплекс специальных мер в сфере промышленной, финансово-кредитной, инвестиционной политики, направленных на активизацию внутренних источников экономического роста.

Региональная тарифная политика государства должна представлять со-

бой механизм, включающий совокупность целей, принципов, приемов, методов, инструментов тарифного регулирования территориального развития. В настоящее время такой механизм не разработан. Отрасль утратила многие преимущества прежней, вертикально интегрированной структуры, но не приобрела преимуществ новой конкурентной организации.

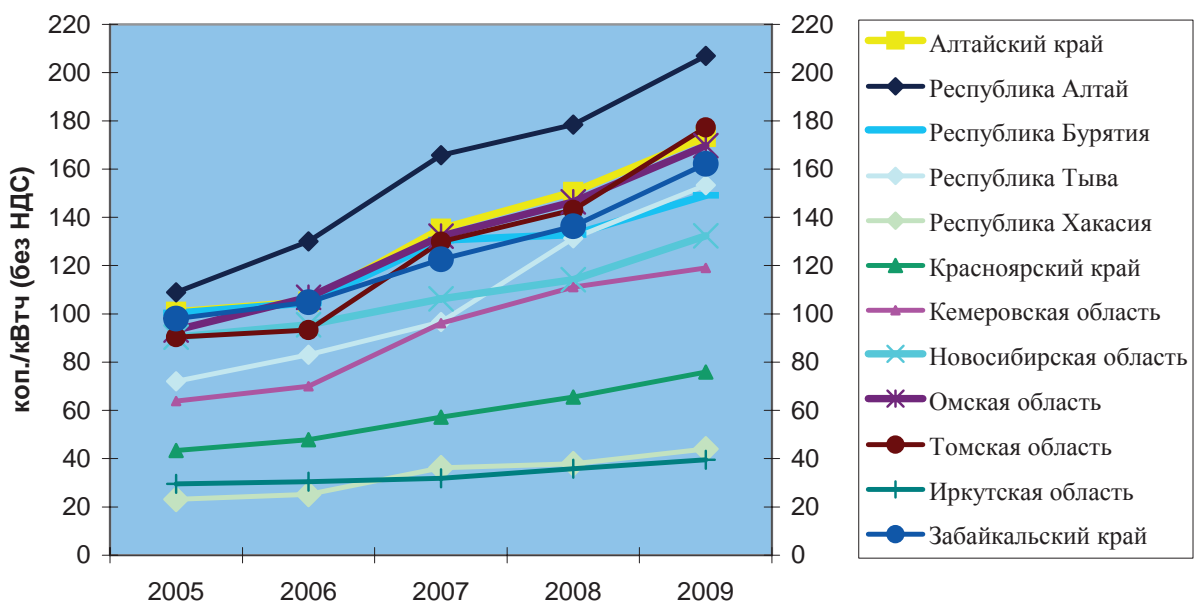
Выполненные исследования Институтом энергетической стратегии показали, что для обеспечения двукратного роста ВВП России к 2010 году необхо-

димо снизить удельную энергоёмкость экономики почти в 1,5 раза, а к 2020 г., при увеличении ВВП в 3,3 раза, удельную энергоёмкость необходимо уменьшить в 2,4 раза. Трудно переоценить в такой ситуации роль государственного тарифного регулирования. Поэтому очень важное значение приобретает: эффективное и справедливое государственное регулирование естественных монополий, создающее стимулы к снижению издержек и обеспечивающее инвестиционную привлекательность естественных монополий; создание механизма согласования интересов производителей, собственников компании, государства и других заинтересованных субъектов и потребителей электрической энергии; защита интересов потребителей (и, прежде всего, населения) посредством утверждения Правительством предельных уровней тарифов, выполнение которых обязательно всеми регулирующими органами.

Таким образом, тарифное регулирование энергетики на современном этапе развития сталкивается с проблемами, имеющими системный характер:

- низкая эффективность управления энергетических систем, связанная со становлением новой модели хозяйствования, - с одной стороны, и отсутствием ответственности за развитие энергетики - с другой стороны;

Предельные минимальные уровни тарифов на электроэнергию в среднем по субъекту по Сибирскому федеральному округу в 2004-2009 годах





- несформированность новых конкурентных отношений на розничном рынке электроэнергии (мощности);

- отсутствие экономических, в том числе тарифных, механизмов для стимулирования энергосбережения и снижения энергоёмкости во всех отраслях экономики;

- межтерриториальная несбалансированность уровня технического обслуживания, обеспечивающего надежное и бесперебойное энергоснабжение. В таблице показана резкая дифференциация тарифной обеспеченности региональных распределительных электрических сетевых компаний:

Аналогичная ситуация сложилась по обеспеченности тарифными средствами условных единиц энергетического оборудования – различия достигают восьми раз (в Кемеровской области – 80,64 руб. на 1 условную единицу, в Алтайском крае – 10,88 руб. на 1 условную единицу). Значительная разница в обеспеченности финансовыми средствами порождает разную степень надежности функционирования региональных энергосистем.

- межтерриториальная несбалансированность тарифов для потребителей, включая население. На графиках показаны различия в уровне предельных минимальных тарифов в среднем по субъекту

и для населения Сибирского федерального округа, утвержденных Федеральной службой по тарифам в тарифы в 2004-2009 годах.¹

Анализ сложившейся ситуации позволяет выделить следующие функции государственных и региональных уровней власти. Экономические функции, направленные на обеспечение энергетической безопасности и надежности, а также создание условий для эффективного взаимодействия энергетических систем и потребителей – через выбор тарифных систем и моделей структурной организации энергетики. Социальные функции, гарантирующие равные права и возможности развития населения, вне зависимости от проживания на конкретной территории.

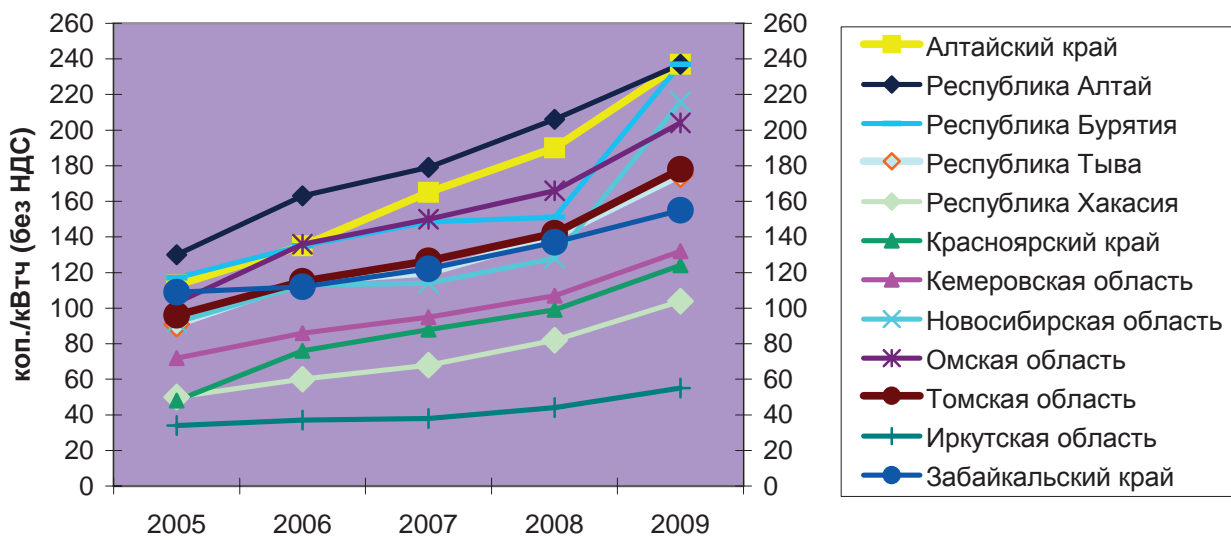
Основой новых концептуальных подходов к тарифному регулированию должны стать следующие принципы:

- 1) Равноценность тарифной нагрузки на потребителей разных регионов/районов.
- 2) Взаимосвязь тарифного планирования с достигнутым уровнем развития энергетических систем.
- 3) Обеспечение равной степени качества обслуживания и надежности энергетических систем.

В результате будет достигнут экономический рост при сохранении баланса интересов всех элементов общества и более рациональном использовании выделяемых для этого ресурсов.

¹ Постановление ФЭК РФ от 25 августа 2003 г. № 66-э/1 «О предельных уровнях тарифов на электрическую и тепловую энергию на 2004 год» // Информационный бюллетень ФЭК РФ. 2003. № 31; Приказ Федеральной службы по тарифам от 07 сентября 2004 г. № 69-э/4 «О предельных уровнях тарифов на электрическую и тепловую энергию на 2005-2006 годы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 40; Приказ Федеральной службы по тарифам от 01 августа 2006 г. № 166-э/1 «О предельных уровнях тарифов на электрическую и тепловую энергию на 2007 год» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 32; Приказ Федеральной службы по тарифам от 11 апреля 2007 г. № 67-э/4 «О предельных уровнях тарифов на электрическую и тепловую энергию на 2008 год» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 18; Приказ Федеральной службы по тарифам от 05 августа 2008 г. № 127-э/1 «О предельных уровнях тарифов на электрическую и тепловую энергию на 2009 год» // Российская газета. 2008. 3 сентября.

Предельные минимальные уровни тарифов на электроэнергию для населения по субъектам Сибирского федерального округа в 2004-2009 годах



ТОС – ШКОЛА ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТИ

30 сентября 2008 года состоялась научно-практическая конференция, посвященная проблемам самоорганизации граждан. В конференции приняли участие руководители органов местного самоуправления города Барнаула, ученые, председатели уличных, домовых комитетов, члены советов территориального общественного самоуправления Железнодорожного района г. Барнаула. Процессы становления и развития местного самоуправления, которые сами по себе – интереснейшее и перспективное поле научного исследования, позволяют сделать выводы о большом разнообразии форм самоорганизации граждан. Участники конференции обсудили теоретические вопросы развития территориального общественного самоуправления, поделились опытом работы в этом направлении.

Анатолий Филиппович Воронков - глава администрации Железнодорожного района г. Барнаула

Территориальное общественное самоуправление Железнодорожного района как один из факторов социально-экономического развития

Территориальное общественное самоуправление в Железнодорожном районе имеет почти 30-летнюю историю и прошло долгий и непростой путь развития.

В 1971 году по решению партийных органов были определены микрорайоны в городе для организации работы с населением, закреплены за ними трудовые коллективы, а к концу 80-х годов в районе уже существовали многочисленные общественные формирования жителей и трудящихся, такие как: координационные советы, советы директоров, советы общественной опорных пунктов охраны порядка и другие.

Зачастую эти общественные формирования состояли из людей, не проживающих в микрорайонах, слабо знающих проблемы жилых микрорайонов, не заинтересованных в результатах своего общественного труда. Они в большинстве своем были организованы волей руководящих инстанций, а не инициативой населения и, что особенно важно, они не имели экономической основы.

В июле 1989 года на сессии исполкома Железнодорожного района был поставлен вопрос о новых подходах к решению насущных проблем жителей. А проблем было немало. Было решено, что важнейшим звеном, которое позволит гармонично сбалансировать интересы жителей, жилищных и коммунальных служб, может стать **самоуправление в лице советов микрорайонов**, избираемых на собраниях жителей.

Это было вызвано тем, что депутаты районного, городского и краевого Советов Червоного микрорайона, объеди-

нившись в депутатскую группу под руководством Лякишевой В.Г., выступили с инициативой создания совета самоуправления и получили поддержку исполнительного комитета.

Так, практически одновременно в Червоном и Петровском микрорайонах было положено начало формированию территориального общественного самоуправления.

Система территориального общественного самоуправления в районе является сложной и многоступенчатой. Она включает 51 уличный комитет, 309 председателей домовых комитетов, 1145 старших по подъездам, шесть советов и один комитет ТОС.

Цели и задачи территориального общественного самоуправления направлены на отстаивание интересов населения и через повышение их активности в общественной жизни, вместе с муниципалитетом на создание комфортных условий проживания по месту жительства.

Органы ТОС накопили большой опыт в решении вопросов социально-экономического развития микрорайонов: это благоустройство территории, помощь пожилым людям, организация досуга населения и занятости детей и подростков, проведение праздников и спортивных соревнований, содействие в охране правопорядка, строительство игровых и спортивных площадок, защита прав и интересов жителей и многое другое.

Советы самоуправления ежегодно на отчетных конференциях отчитываются перед населением микрорайонов о проведенной работе. На основе критических замечаний и предложений,

высказанных на конференциях, разрабатываются планы дальнейшей работы. Администрация района оказывает советам самоуправления юридическую, организационную и методическую помощь.

В целях поддержки инициативы и расширения возможностей самостоятельного решения вопросов социально-экономического развития территории микрорайонов, администрация Железнодорожного района и советы территориального общественного самоуправления, руководствуясь действующим законодательством Российской Федерации, решениями соответствующих органов местного самоуправления г. Барнаула, заключили **договоры о взаимодействии**, по которым органам ТОС переданы часть полномочий органов местного самоуправления. Администрация Железнодорожного района **передает советам ТОС** микрорайонов с соответствующим финансовым обеспечением следующие **полномочия**: разрабатывать долгосрочные и краткосрочные Программы развития самоуправляемых территорий с последующим согласованием с главой администрации района; выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территорий, коммунальному обслуживанию населения, развитию объектов социальной инфраструктуры, в том числе за счет средств, передаваемых администрацией района; проводить разъяснительную работу с собственниками многоквартирных домов о необходимости выбора способа управления домами; вносить предложения по развитию мелкокорпоративной сети с целью удовлетворения





потребностей в товарах и услугах; содействовать созданию в микрорайонах предприятий различных форм собственности; оказывать финансовую и материальную помощь малообеспеченным гражданам, проживающим на территории микрорайона; организовывать общественные работы для создания новых рабочих мест и ряд других полномочий.

Органам ТОС выделены помещения для осуществления их деятельности. Ежегодно по решению Барнаульской городской Думы и администрации города они освобождаются от арендной платы за пользование этими помещениями.

С 1992 года Советам было **предоставлено самим зарабатывать средства и самостоятельно ими распоряжаться**. В настоящее время органы ТОС зарабатывают средства, распределяют и расходуют их в соответствии с уставными целями и программами социально-экономического развития микрорайонов. Они активно привлекают средства предпринимателей и жителей для работ по благоустройству, озеленению, ремонту жилого фонда, проведения праздников и социальных акций. В свою очередь, советы оказывают спонсорскую помощь школам и детским садам.

Для поддержки и реализации творческого потенциала некоммерческих организаций, к которым относятся и органы территориального общественного самоуправления, администрация города проводит конкурсы проектов общегородского значения. Советы ТОС Железнодорожного района на протяжении нескольких лет принимают участие в конкурсах и получают средства для осуществления социально значимой работы в микрорайонах.

Например, в нынешнем году Совет ТОС Петровского микрорайона стал одним из победителей в городском конкурсе с проектом «Лето спорта – трудным подросткам». Средства направлены на реконструкцию спортивной площадки гимназии №80, на стадионе которой обычно проходят спортивные соревнования среди молодежно-подростковых клубов. Совет ТОС Красноармейского микрорайона получил средства на реставрацию хоккейной площадки по просп. Строителей, 29. Совет ТОС Локомотивного микрорайона с проектом «Цветная радуга» получил средства на благоустройство проспекта Коммунаров. Комитету ТОС Стахановского микрорайона выделены средства городской



администрацией на реализацию проекта «Все лучшее детям» на строительство детской площадки в частном секторе.

Начиная с 2005 года Совет ТОС Матросовского микрорайона участвует и получает средства на реализацию проектов, связанных с благоустройством и организацией досуга населения.

Органы территориального общественного самоуправления вносят существенный вклад в социально-экономическое развитие своих территорий. Особенно важно их участие в газификации жилых домов района. В микрорайонах созданы и работают инициативные группы, работу которых координируют советы ТОС. За 1 полугодие 2008 года освоено 7,2 млн. рублей: на поселке Осипенко 200 домов переведены на природный газ; в Стахановском микрорайоне подключены 80 домов; в границах улиц Телефонной и Матросова газифицированы 292 дома.

Советы ТОС активные участники всех мероприятий, проводимых администрациями города и района. Большая работа проводится ими во время месячника санитарной очистки, в котором в 2008 году приняло участие около 6 тыс. жителей микрорайонов, в конкурсе приняли участие все советы ТОС. В результате проделан большой объем работы. Благоустроено 5 придомовых территорий.

Оборудовано и отремонтировано 206 площадок различного назначения, в том числе 128 детских площадок, 46 спортивных площадок, 22 места для

отдыха, разбито 148 клумб и 1233 цветника. Завезено 1338 т. черного грунта для создания клумб, устройства газонов. При совместном участии жителей, советов ТОС, управляющих компаний отремонтировано 85 подъездов, установлено 170 дверей с домофонами, 84 металлические двери.

В результате по итогам городского смотра-конкурса все советы ТОС нашего района заняли призовые места.

Советы самоуправления ведут с населением физкультурно-оздоровительную работу. На районные спартакиады и турниры выставляют для участия спортивные команды. В микрорайонах проходят соревнования среди дворовых команд. Три года (с 2006) в районе в летний период работают молодежно-подростковые клубы по месту жительства.

Первичным звеном городского самоуправления, составной частью территориального общественного самоуправления являются уличные и домовые комитеты. Председатели уличных и домовых комитетов активно участвуют не только в проведении районных мероприятий, но и организуют мероприятия по санитарной очистке и озеленению улиц и дворов, взаимодействуют с участковыми инспекторами милиции по вопросам общественного порядка и инспекторами пожарной части. Благодаря работе уличных и домовых комитетов администрация района своевременно узнает о возникающих проблемах для дальнейшего их разрешения.





Мы, в свою очередь, стараемся информировать общественников о состоянии дел в районе, приглашаем на совещания, Дни открытых дверей, проводим Дни администрации непосредственно в микрорайонах.

В районе сложилась система поощрения общественников-активистов. Они регулярно награждаются почетными грамотами и благодарственными письмами. В 2007 году награждались 105 человек, в текущем году - 90 человек. Ежегодно размещаются на Доске Почета

района фотографии лучших общественников.

Вместе с тем, имеются и проблемы в дальнейшем развитии и совершенствовании территориального общественного самоуправления в Железнодорожном районе. Основная часть населения ещё недостаточно понимает суть территориального общественного самоуправления. В связи с этим продолжается практика дальнейшего развития общественного самоуправления сверху, а не по инициативе самих жителей.

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

О некоторых проблемах развития территориального общественного самоуправления

Территориальное общественное самоуправление является частью системы городского самоуправления и призвано обеспечить поддержку инициативы населения в решении вопросов социально-экономического развития соответствующей территории города.

В сфере ТОС много дискуссионных вопросов, однако законодатели не оставили пространства для дискуссий относительно определения территориального общественного самоуправления, под которым понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и ответственного осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения непосредственно

населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Самоорганизация граждан – это не просто требование законодательства. **Это объективная потребность людей**, которые вынуждены искать способы решения в первую очередь своих бытовых проблем на той территории, где они проживают.

Масштаб, формы участия граждан в местной жизни могут быть самыми разнообразными. Чаще всего самоорганизация граждан происходит на конкретной территории и вокруг локальных проблем.

В то же время можно с сожалением констатировать, что пассивность насе-

По-прежнему многие жители считают, что муниципальные власти или советы ТОС должны осуществлять работы по благоустройству придомовых территорий, ремонту и содержанию жилья.

Характерной особенностью советов ТОС Железнодорожного района является охват больших территорий и населения. Это конечно затрудняет работу советов ТОС, которые должны работать с каждым домом, с каждым жителем. Поэтому необходимо искать новые подходы к формированию структуры развития территориального общественного самоуправления. К примеру, создавать квартальные комитеты или иные формы самоуправления.

Многолетней проблемой остается поиск кандидатур на посты председателей домовых и уличных комитетов. Основной причиной такой ситуации является общественный характер данной работы. Если пока ещё удастся сохранить льготы для председателей уличных комитетов по земельному налогообложению, то для председателей домовых комитетов в связи с новыми условиями развития жилищно-коммунального хозяйства отменены льготы по оплате коммунальных услуг.

Органам территориально-общественного самоуправления необходимо активнее создавать новые хозяйствующие субъекты для расширения финансово-экономической базы, для того, чтобы заработанные средства направлять на решение вопросов местного значения.

ления, его нежелание и неумение участвовать в решении проблем своего места проживания является сегодня одной из серьезнейших проблем. Главные факторы пассивности, по мнению экспертов: недостаток у граждан правовых знаний; недоверие жителей к органам местного самоуправления, неверие в возможность оказывать влияние на принимаемые решения; недостаток в муниципалитетах необходимых материально-финансовых ресурсов. И это лишает возможности муниципалитеты поддерживать в полной мере и развивать общественно полезные инициативы.

Территория, на которой осуществляется самоорганизация граждан, может варьироваться от столь малой,





как подъезд, до такой значительной, как район города. Статья 27 Федерального закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ выделяет различные уровни осуществления территориального общественного самоуправления: подъезд многоквартирного дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; какие-то иные территории проживания граждан.

Соответственно, формой самоорганизации жителей будут «совет дома» (домком), «совет микрорайона», «совет территориального общественного самоуправления». Органы управления могут как называться по-разному, так и иметь разные организационные формы: комитет микрорайона, квартирный комитет, уличные комитеты и так далее.

Естественный и совершенно необходимый уровень самоорганизации – Совет Подъезда. Такую точку зрения разделяют многие практики в разных городах России. Объединение жителей на уровне подъезда органично связано с взаимопомощью и взаимодействием соседей. Интересы такой организации, как Совет подъезда, сосредоточены, в первую очередь, на вопросах безопасности, социального климата и добрососедских отношений более, чем на вопросах содержания жилищного фонда или же управления им. Уже на уровне подъезда начинают отрабатываться механизмы взаимодействия между соседями, жителями и людьми, обслуживающими подъезд (консьержками и уборщицами, электриками и почтальонами). Люди сами решают, каким образом поддерживать чистоту, ремонтировать подъезды. Причем занимаются этими вопросами люди, как правило, достаточно солидного возраста, живущие в домах с момента заселения. Это объяснимо, потому что именно они своими руками благоустроили территорию, сажали деревья, цветы, а теперь стремятся это сохранить.

Организация уровня домкома уже претендует на активное участие жителей в широком спектре вопросов не только социального климата, но и контроля за содержанием дома, обеспечением жителей различными жилищными и коммунальными услугами, организацией дворового пространства. Советы микрорайонов, уличные комитеты, Советы территориального общественного самоуправления берут на себя уже весьма широкий круг вопросов. Этот уровень самоорганиза-

ции является наиболее «интересным» для местной власти, наиболее перспективным для социального партнерства, поскольку организациям этого уровня уже по силам действительно брать на себя решение ряда муниципальных задач.

Бытует точка зрения, что это становится полем наиболее острых конфликтов между муниципальной властью и организациями ТОС, но на практике мы можем сказать, что в Барнауле большинство ТОСов появились при непосредственном участии органов местного самоуправления.

Возникает вопрос «Зачем локальные организации нужны органам власти и жителям?»: во-первых, возникает гражданская ответственность за свою территорию, вместо существовавшей ранее зависимости; во-вторых, жители обнаруживают принципиально новые для себя сферы деятельности. Они как бы «примеряют» на себя новые гражданские роли.

При возникновении новых отношений снижается беззащитность и зависимость жителей от власти, улучшаются навыки сотрудничества и кооперации, увеличивается чувство ответственности и солидарности.

Определенные преимущества получают и органы местного самоуправления, когда они вовлекают граждан в свою работу, давая им полномочия. Получив возможность и полномочия участвовать в деятельности органов местного самоуправления, как правило, люди более активно и полно участвуют в процессе самоуправления, лучше понимают сложность задач, с которыми органы местного самоуправления сталкиваются в своей деятельности, а, следовательно, терпимее относятся к тому, сколько времени и ресурсов требует решение сложных проблем. Коллективный разум и опыт новых участников процессов принятия решений и разрешения проблем бесценны при рассмотрении вопросов, затрагивающих все население. Граждане, вовлеченные в определение приоритетов для органов местного самоуправления и населения, с большей вероятностью поддержат решения, связанные с необходимостью выделения дополнительных ресурсов.

Проведенные опросы и социологические исследования показывают, что жители Барнаула, в целом положительно оценивая работу территориальных общественных самоуправлений, предлагают, чтобы в своей деятельности советы ТОС сосредоточили внимание на следующих направлениях: более 60% считают, что самое главное – защита прав жителей микрорайона и работа с детьми

и подростками; 57,6% – на первое место выводят благоустройство территории; 46,4% считают, что ТОСы должны заниматься в основном организацией досуга молодежи; около 40% обращают внимание на помощь одиноким пенсионерам, инвалидам, многодетным семьям; и 32,6% – на контроль за подготовкой к зиме коммунальных служб.

Безусловно, все эти вопросы требуют внимания органов ТОС. Но далеко не все при большом желании можно подать в таком «розовом свете». Даже через 20 лет после начала серьезных изменений в нашей стране люди не верят, что их голос для кого-то важен, удивляются тому, что они сами могут создать свою организацию, «имеют право» на участие в местном самоуправлении и сталкиваются со следующими трудностями: отсутствие демократических навыков: нет навыков самовыражения, выслушивания других, разрешения конфликтов; трудности при взятии на себя ответственности; нехватка настойчивости и времени; неуверенность в роли гражданского общества. Депутаты и, особенно, местные чиновники испытывают те же трудности, что и местные жители, плюс собственные, специфические трудности (как официальные лица), в частности, недоверие гражданским инициативам. Они не знают, как воспринимать гражданские инициативы и как сотрудничать с организациями жителей. Тем не менее, идет формирование нормальных партнерских отношений между жителями (и создаваемыми ими организациями) и лицами, принимающими решения.

Одна из основных проблем, с которой на практике сталкиваются местные лидеры и представители структур местного самоуправления, – непонимание гражданами своей роли не только как «потребителя» тех или иных городских услуг, но и как активного создателя среды, социального климата и системы взаимодействия с властью, непонимание своих новых возможностей.

К указанному выше добавляется нехватка ресурсов и неготовность российского бизнеса вкладывать средства в партнерские проекты, в поддержку инициатив жителей. Лишь в немногих муниципалитетах края выделяют средства на эти цели.

Проанализировав проблемы участия жителей в ТОС, можно сформулировать **типичные черты территориального общественного самоуправления**: возникает только там, где есть инициатива граждан; отличается многообразием своих уровней (от подъезда до микрорайон-



на или села); может существовать долгое время или исчезать, когда результат достигнут; может иметь или не иметь статус юридического лица и соответствующую атрибутику - название, устав, руководящий орган; может брать на себя несколько полномочий по решению вопросов местного значения, либо выполнять лишь одну функцию.

В городе Барнауле территориальное общественное самоуправление формировалось постепенно. При этом оно стремилось использовать накопленный ранее опыт самоорганизации населения по месту жительства. Основными направлениями деятельности советов территориальных общественных самоуправлений стали вопросы благоустройства территорий, профилактики правонарушений, организации культурно-массовой и спортивно-оздоровительной работы в микрорайонах, организация актов милосердия и благотворительности.

Но время диктует и новые формы самоорганизации граждан. Так за годы реформы жилищно-коммунального хозяйства появились товарищества собственников жилья. Их возникновение вызвано активной приватизацией жилищного фонда, жилищным строительством на коммерческой основе и появлением множества собственников квартир и нежилых помещений, что привело к необходимости упорядочения процесса совместного управления домом, его эксплуатации всеми собственниками на

основе новой формы их объединения в товарищество.

Несмотря на то, что товарищество собственников жилья может стать самым эффективным способом управления многоквартирными домами и защиты прав собственников организации, развивается эта форма крайне медленно. Хотя, по мнению управленцев, ТСЖ является способом управления, наиболее полно отвечающим интересам собственников помещений, позволяющим им активно участвовать в процессе управления своим домом, контролировать правильность расходования денежных средств, обеспечивать сохранность общего имущества, ощутить себя настоящим хозяином дома. Горожане также осознают преимущества создания ТСЖ в своих домах, но правовая неграмотность, отсутствие подготовленных кадров для работы в органах ТСЖ, хозяйственная самостоятельность пугают жителей.

Созданию и нормальному функционированию товарищества собственников жилья в определенной мере препятствует неравномерный уровень достатка собственников жилья и наличие в домах пустующих квартир или сдаваемых по договору их собственниками, проживающими в других местах. Это не дает возможности решать вопросы проведения дополнительных затрат на мероприятия по улучшению качества проживания (установка домофонов, объектовых счетчиков учета тепла).

Забота о доме, микрорайоне и жителях требует не только большого энтузиазма от лидеров товарищества собственников жилья, но и специальных знаний и навыков. Нужны знания в области законодательства, ведения бухгалтерского учета, экономики и финансов. В настоящее время таких знаний председателям правления ТСЖ не хватает. В основном это активные люди, выбранные из числа собственников жилья, не имеющих специального образования. Им трудно самостоятельно грамотно оформить договор на работы, которые хотели бы выполнить по дому, рассчитать количество материалов и штат работников. В итоге собранные от жильцов денежные средства нередко используются неэффективно. В связи с этим остро стоит вопрос о подготовке специалистов для ТСЖ.

Большую роль должна сыграть активная разъяснительная работа среди населения, регулярные статьи в газетах о деятельности товарищества, передачи в прямом эфире по местному телевидению и радио. В обществе отсутствуют развитые традиции частного домовладения, осознание ответственности за состояние своего имущества. Многие еще не осознали, что реальным заказчиком услуг и основным субъектом жилищных отношений стали собственники. Это связано с тем, что у жителей нашей страны не было возможности вести активную деятельность в сфере ЖКХ. Все сводилось к регулярной оплате коммунальных услуг. Возможность приватизации квартир не привела к фактическому изменению отношения к собственному положению. То есть за получением юридического статуса собственника не последовало автоматическое изменение социально-психологического статуса человека. Менталитет современных собственников жилья мало отличается от менталитета нанимателя, характеризуется пассивностью (раньше от мнения собственника ничего не зависело, да его никто никогда и не спрашивал) и безответственностью (психологически человек не чувствует себя ответственным за то, в чем не принимал участия).

Для успешного развития территориального общественного самоуправления, на наш взгляд, необходимо: принять ряд мер, способствующих укреплению финансовых основ МСУ, внести изменения в бюджетное и налоговое законодательство, направленное на обеспечение сбалансированности местных бюджетов за счет увеличения числа налогов и





повышения нормативных отчислений в местные бюджеты федеральных налогов; организовать системное и массовое обучение должностных лиц МСУ, в том числе направленное на обучение формам взаимодействия с муниципальной общественностью.

Есть определенные резервы и органов государственной власти субъектов РФ: необходимо разрабатывать соответствующие региональные программы, направленные на поддержку инициатив граждан; организовать методическую и методологическую поддержку органам

МСУ по вовлечению населения в решение вопросов местного значения; проводить регулярный мониторинг развития гражданского общества в муниципальных образованиях; способствовать распространению положительного опыта работы органов МСУ по развитию ТОС.

Петр Дмитриевич Фризен – заместитель главы администрации г. Барнаула, руководитель аппарата, председатель Координационного совета по ТОС в г. Барнауле, кандидат юридических наук

Организационно-правовые основы территориального общественного самоуправления города Барнаула

Успех реализации планов экономического и социального развития города Барнаула во многом зависит от того, насколько ясными и понятными станут их цели населению, и насколько само население будет вовлечено в их реализацию.

Практика подтверждает, что органы власти наиболее успешно решают вопросы жизнеобеспечения территорий, работая не просто с населением, а с организованным населением. Самоорганизация граждан – это единственная возможность реализовать энергию, сознание и силы народа. Она во многом зависит от наличия нескольких факторов: инициативы отдельных жителей; поддержки местных властей; оценки значимости и роли деятельности активистов самими жителями. **Задача местных властей** — взять на себя инициативу поиска лидеров, создать нормотворческую базу и проводить информационно-разъяснительную работу. Что нами и было сделано.

На территории города Барнаула сложилась устойчивая система территориального общественного самоуправления и идет целенаправленная и комплексная работа по совершенствованию и развитию органов ТОС.

Барнаульская городская Дума, администрации города и районов способствуют развитию ТОС, держат этот вопрос на контроле, ход его развития регулярно рассматривается на заседаниях Думы, комитета по законности и местному самоуправлению, заседаниях коллегии администраций города и районов.

Насколько важное значение администрация города придает вопросам общественного развития, говорит факт создания в 2004 году специального подразделения – отдела по связям с общественностью. А год тому назад он был

выделен из комитета информационной политики в самостоятельный – комитет по работе с обращениями граждан и общественными объединениями, который непосредственно взаимодействует с огромным количеством общественных формирований города, в частности, с органами ТОС, и функционально координирует эту деятельность среди других подразделений и структур власти, как на городском, так и на местных уровнях. Кроме того, сегодня решается вопрос о создании в администрациях районов подразделений с подобными функциями. Администрация города обеспечивает необходимые организационно – правовые условия для осуществления деятельности территориального общественного самоуправления.

Особенностью Барнаульского территориального общественного самоуправления является то, что **органы ТОС входят в систему самоуправления города**. Взаимоотношения органов ТОС и администрации города строятся, в первую очередь, на Конституции РФ, Федеральных законах «Об общих принципах местного самоуправления», «О некоммерческих организациях», а также на основе Устава муниципального образования городского округа – города Барнаула Алтайского края (статья 29), «Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Барнауле», Типового Устава органов ТОС, в которых определены правовой статус, полномочия и сфера их деятельности.

В городе Барнауле по инициативе жителей на основе их добровольного волеизъявления созданы и работают 49 органов ТОС (2007–45), которые охватывают более 400 тысяч человек (423500), что составляет 62,6% (2007–60,7) всего населения Барнаула.

В целях координации деятельности органов ТОС, постановлением главы города от 27.01.2006 № 114 создан и эффективно работает **Координационный совет по территориальному общественному самоуправлению в г. Барнауле**. В его работе, наряду с председателями советов ТОС, принимают активное участие заместители глав администраций, руководители аппаратов всех пяти районов города, депутаты Барнаульской городской Думы, руководители структурных подразделений администрации города.

На заседаниях совета, проходящих ежеквартально, рассматриваются актуальные вопросы, которые затрагивают интересы большинства жителей городских микрорайонов, обобщается передовой опыт работы органов ТОС. Так, в текущем году, обобщен опыт Железнодорожного района – по работе с председателями домовых и уличных комитетов по благоустройству территории и Индустриального района – по взаимодействию управляющих компаний с органами ТОС по эксплуатации жилого фонда.

Без внимания администрации города не остается и вопрос финансовой обеспеченности бюджетов территориальных сообществ.

Проведение конкурсов является одной из продуктивных форм работы с населением, активизирующих его участие в совместных программах, реализуемых органами власти и территориального самоуправления.

Разработанные Положения о проведении конкурсов среди органов ТОС «На лучшую организацию работы органов ТОС по созданию, благоустройству и эффективному использованию детских и спортивных площадок» и «О проведении городского смотра-кон-



курса органов территориального общественного самоуправления на лучшую организацию работы с населением по благоустройству территории» позволили администрации города взять на себя часть расходов победителей конкурсов, предназначенных на содержание и эксплуатацию жилищного фонда, благоустройство и озеленение территорий.

Ещё одним ярким проявлением понимания администрации города необходимости демократизации общества, упрочения и развития институтов гражданского общества явилось принятие в 2007 году Концепции развития взаимодействия органов местного самоуправления города Барнаула с общественными и иными некоммерческими организациями до 2010 года» и «Положения о проведении конкурсов проектов общегородского значения среди некоммерческих организаций».

Принятие этих документов способствовало не только повышению социальной и общественной значимости органов ТОС, не только увеличению объема бюджетных средств (хотя и разово), выделяемых администрацией города на поддержку общественно-значимых программ и программ, реализуемых органами ТОС, но, и в некоторой степени был ликвидирован правовой пробел по регулированию оказания им финансовой поддержки.

Постановление главы города от 26.12.2007 ЗГ 4161 «О передаче нежилых помещений муниципальной собственности по договорам безвозмездного пользования органам территориального общественного самоуправления» был

решен вопрос о безвозмездном пользовании 14 советами ТОС выделенными и закрепленными за ними помещениями. Только за 9 месяцев 2008 года содержание этих помещений городу обошлось почти в один миллион рублей.

Кроме этого, 29 органов ТОС располагаются в нежилых помещениях, предоставленных им в клубах, школах, библиотеках и администрациях, 6 - располагаются в собственных помещениях.

Администрация города, заинтересованная в том, чтобы председатели ТОС не искали средств к существованию, не зависели от коммерческой деятельности, а нормально и стабильно выполняли поставленные задачи по работе с населением, приняла несколько решений, определяющих их материальное положение. В соответствии с постановлением главы города (январь 1998 год) «О дополнении к штатному расписанию сельских и поселковых администраций» **девять председателей органов ТОС**, осуществляющих свою деятельность в селах и поселках, **введены в штатные расписания администраций специалистами 2-ой категории.**

Кроме того, на материальное стимулирование работы выборных лиц ТОС направлено и принятое в 2008 году постановление главы города «О лучшем председателе органа территориального общественного самоуправления г.Барнаула». Ежеквартально, около 30 председателям **оказывается финансовая поддержка.**

В целях реализации основных нормативных правовых документов по территориальному общественному само-

управлению в г. Барнауле, на основании обращений граждан по разъяснению направления деятельности ТОС, осуществления взаимодействия с различными организациями и структурными подразделениями администрации города разработаны следующие методические рекомендации в помощь активистам территориального общественного самоуправления: по проведению конференций (собраний) территориального самоуправления; по заключению договора о взаимном сотрудничестве с жилищно-эксплуатационной организацией; типовой устав уличного комитета. Созданы условия для организации систематического обучения, повышения информированности и правовой грамотности представителей органов ТОС. Так, на базе Центральной городской библиотеки им. Ядринцева ежеквартально проводятся заседания правового лектория. Более 300 представителей общественного актива в течение этого года получили разъяснения по самым острым вопросам жизнеобеспечения территорий. Благодаря сотрудничеству с ООО «Гарант - Алтай», в двух советах ТОС бесплатно установлена правовая система «Гарант» и электронная почта.

Опыт показывает, что работа с населением через органы ТОС позволила значительно повысить активность жителей в общественной жизни, приблизила органы власти к нуждам и проблемам каждого отдельного барнаульца. И сама власть, понимая важность такого взаимного сотрудничества, настроена на дальнейшее развитие территориального общественного самоуправления.

Анна Михайловна Лепота – студентка Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле

Исторические аспекты развития территориального общественного самоуправления

Термин «самоорганизация граждан» впервые появляется в законе Российской Федерации № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На практике эта форма реализации права граждан на местное самоуправление означает активное участие граждан в местной жизни. Но, это не значит что до 2003г. в РФ не существовало самоуправления. **Местное самоуправление имеет давнюю и богатую историю.**

В 9-12 вв. образовалось государство Киевская Русь. Во главе государства стоял Великий князь, опиравшийся на дружину и совет старейшин - форму, которая традиционно присуща славянской социальной самоорганизации. Великий князь назначал наместников в города и сельскую местность. В восточнославянских русских городах действовали вече. Вече ставилось выше княжеской власти. Оно выполняло исполнительные законодательные и судебные функции. Спецификой вечевого формы управления можно считать отсутствие юридических

норм определения состава веча. Вече издавало законы, выбирало и судило городских сановников, решало вопросы войны и мира и другие жизненно важные вопросы. Власть князей являлась ограниченной вечами волостных городов. Вече в республиках утверждало новые и отменяло старые законы, принимало решения о постройке городов, крепостей, церковей, устанавливало меры веса, длины, решало вопросы налогообложения, обороны, организации военных походов. Но при этом оно не было постоянно действующим органом. В начале





13 века на большей территории Руси вековой строй был подорван и уничтожен монгольскими захватчиками. Новгородский очаг демократии был разгромлен московским царем. Но самоуправление народа не погибло, оно трансформировалось в другие формы народовластия, которые с 16-18 вв. стали сочетаться с царской властью.

В общепринятом смысле этого слова самоуправление было введено в России в 1864 году после крестьянской реформы 1861 года, давшую гражданскую свободу значительной части сельского населения России. Земские учреждения, как и городские органы самоуправления, предстали в Положении 1864 года о земских учреждениях.

За годы советской власти самоорганизация граждан осуществлялась в самых различных формах: уличные комитеты; домовые комитеты; советы общности; советы микрорайонов. Они помогали органам власти в решении самых различных вопросов: благоустройства территории, воспитание подростков, работа с пенсионерами.

В свое время **домкомы** были одним из наиболее распространенных институтов социального контроля и социальной помощи. Первые из них появились в 1915г. по распоряжению властей. На них

возлагалась организация распределения продовольствия, выдача хлебных и иных карточек. Первоначально домовые комитеты возглавляли сами домовладельцы или иные домоуправы. Позже домкомы были переданы и другие функции.

Процесс формирования законодательной базы местного самоуправления начался в 1990 году. С этого периода было принято достаточно много законов, некоторые из них уже утратили свою силу, но их значение в развитии ТОС, безусловно, сыграло свою роль. Первым законом о местном Самостоятельном самоуправлении был закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990г., аналогов которому в советском государстве не было. Большое значение в нем уделялось вопросам экономической самостоятельности местного самоуправления.

С принятием Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» начался процесс реформирования местных органов власти и системы местного самоуправления. Были сделаны первые шаги на пути утверждения принципиально иных начал избирательной деятельности на местном уровне, нежели те, что были свойственны советской избирательной системе.

После вступления в силу Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 года старая система ТОС пришла в противоречие с действующим законодательством. Однако реформирование системы территориально-общественного самоуправления началось значительно позднее и продолжается в настоящее время. Новая Конституция России 1993 г. определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом. Закрепленные в ней принципы организации местного самоуправления получают дальнейшее развитие в федеральном законодательстве, в законодательстве субъектов.

Элементы демократичности обнаруживаются в традициях, в восточнославянском менталитете. Они проявляются непосредственно и латентно на протяжении всей политической истории восточного славянства, славяно-русов и их потомков. Все многообразие демократических проявлений в отечественной истории не набор случайностей, а логическое следствие демократического менталитета восточных славян, что есть результат синтеза генетических особенностей и многовекового опыта.

Лариса Анатольевна Капустян - доцент кафедры региональной экономики и управления АлтГУ, кандидат экономических наук

Зарубежный опыт территориальной организации местного самоуправления

Система местных органов, которые строятся с учетом административно-территориального деления, весьма различна в мире. Страны имеют двухзвенную, трехзвенную, четырехзвенную или даже пятизвенную систему местной власти. Наш интерес, в первую очередь, обращен к низовому звену местного самоуправления.

Для целого ряда стран характерно многообразие видов низового звена местного самоуправления. Это относится к США, Германии, Канаде и др.

На низовом уровне местное самоуправление осуществляется чаще всего посредством муниципалитетов, т.е. самоуправляющихся общин, обладающих статусом юридического лица. Для государств континентального права типична унифицированная система местного самоуправления на низовом уровне. Здесь любая община управляется по единому образцу, и правами муниципалитетов

обычно пользуются как городские, так и сельские общины независимо от размеров территории и численности населения. При дифференцированной системе местного самоуправления, характерной для стран англосаксонского права, муниципалитеты создаются, как правило, только в городах (во многих западных государствах, правда, разграничение между городской и сельской местностью носит достаточно условный характер, и отнесение того или иного населенного пункта к городу или деревне определяется преимущественно количеством его жителей).

Критериями для образования муниципалитета могут служить численность населения и общий уровень развития соответствующей территориальной единицы, ее доход, историческая значимость и т.п.

В большинстве американских штатов, например, основным требованием к

поселениям, стремящимся получить статус муниципальной корпорации (термины «корпорация» и «муниципалитет» здесь взаимозаменяемы, и муниципалитет обычно определяется как единица местного самоуправления на инкорпорированной территории), является установленная минимальная численность населения (75 человек в Алабаме, 300 в Канзасе, 500 в Калифорнии). Кроме того, обычно составляется петиция от жителей с просьбой об инкорпорации, содержащая указание границ и численности населения предполагаемого муниципалитета. Необходимо также провести в поселении общее голосование по данному вопросу.

В последние годы для большинства зарубежных стран (как постиндустриальных, так и с переходной экономикой) характерно укрупнение муниципальных образований, введение в ряде стран ограничений по размеру муници-





палитетов. Целью реформ, как правило, являлось создание «жизнеспособных» муниципалитетов с территорией и налоговой базой, которые позволяли бы органам местного самоуправления эффективно решать местные вопросы. В то же время муниципалитеты должны иметь количество жителей, которое было бы достаточным, чтобы создать школы, дома для престарелых, детские сады и другие учреждения местного характера, финансово оправдывающие качественный уровень их содержания.

Что касается термина ТОС (территориальное общественное самоуправление) – то он присущ лишь российскому законодательству. Эквивалентом ему в зарубежных странах служит организация «жилищного движения». Например, в том, что Швеция стала страной с одними из лучших в мире жилищным законодательством, жилищными условиями и жилищными стандартами есть большая заслуга общественных организаций. Сегодня в Швеции проживает 8 млн. человек. Весь жилой фонд страны насчитывает около 4 млн. жилых единиц (квартир, односемейных домов). В 1923 году был создан **Шведский союз квартиросъемщиков (ШСК)**. Сегодня это самая сильная организация квартиросъемщиков в мире. В настоящее время ШСК охватывает около половины квартиросъемщиков (около 625 тыс. квартир). В этой организации работает 46000 активистов. По уставу локальные

организации сами определяют территорию, на которой они действуют, и те задачи, которые они решают. Бывают местные организации, которые объединяют 20 семей, но бывает, что и 20 000. Но обычный размер локальной организации где-то посередине, потому что людей мало интересует, что творится в домах на другом конце города. Так что лучшей базой для создания локальной организации является, по мнению шведов, дом или квартал (микрорайон). Существует более 3500 «контактных комитетов» - локальных ассоциаций квартиросъемщиков, каждая представляет интересы от 100 до 400 семей. Локальные (или контактные) комитеты и держат под своим контролем всю жилищную сферу микрорайона. Правление такой локальной ассоциации обычно состоит из 5-9 человек, избираемых на общем собрании квартиросъемщиков. Правление регулярно встречается с местной эксплуатирующей организацией, где обсуждают, к примеру, уровень обслуживания, бюджеты и различные меры по сохранению или снижению уровня потребления электроэнергии и воды. Городские организации объединяют локальные и действуют в масштабах города.

В последние годы в Швеции получили распространение «коллективные дома» (co-housing). Современная модель коллективных домов основывается на **совместной работе по обслуживанию**

дома и совместной ответственности за его содержание.

В случае коллективных домов существует специальное соглашение между жителями и муниципальной эксплуатирующей компанией о передаче жителям различных функций по управлению, содержанию и ремонту своего дома. Дом при этом остается муниципальным, а его жители - квартиросъемщиками. В этом случае у жителей таких коллективных домов гораздо больше прав на участие во всех этих вопросах. Согласно контракту, заключенному между жителями и муниципальной компанией организация жителей берет на себя обязанности и ответственность за выполнение всех или некоторых из указанных функций. Считают, что оптимальный размер такого дома – это 30–75 квартир, хотя есть уже коллективные дома, состоящие из 180 квартир. В таком сравнительно небольшом доме удается добиться непосредственного участия всех жителей в принятии решений и коллективной работе по содержанию и эксплуатации дома. При этом объем работы, falling на долю каждого жителя, не становится обременительным.

В Великобритании существуют давние и прекрасные традиции развития соседских сообществ и разнообразных локальных организаций жителей. Основной заботой таких организаций, точно так же как и у организаций жителей в городах Швеции, является объединение жителей в доме ради создания безопасного и комфортного социального микроклимата, в котором главными характеристиками является взаимопомощь и взаимное уважение интересов. Микрорайонные организации и группы жителей могут быть самыми разными в зависимости от их целей. В английской книге «Пособие для локальных групп» с известной долей упрощения и условности англичане выделяют по крайней мере 8 типов местных соседских групп, которые одновременно действуют на одной и той же территории микрорайона и вместе создают социальный микроклимат микрорайона:

1. **Группы взаимопомощи** - эти группы существуют просто для того, чтобы помогать своим членам. Они руководят люди, которые сами от этого получают пользу. Примерами таких групп являются жилищные кооперати-





вы (опять-таки в английском смысле), группы родителей с детьми или клубы пенсионеров.

2. **Благотворительные группы** помогают другим людям. Это группы помощи старикам или больным людям, группы благоустройства микрорайона или общественные консультативные центры.

3. **Представительные группы** обычно избираются и отвечают перед теми, кто их избрал. Они должны представлять и защищать те интересы, которые есть у избравших их жителей. Такими группами являются различные ассоциации жителей и квартиросъемщиков, советы микрорайонов и т.д. (В известной мере они являются теми самыми органами представительной демократии, которые появились недавно и в нашей стране - комитеты общественного самоуправления или районные собрания).

4. **Группы интересов меньшинства** защищают интересы отдельных групп жителей (меньшинства). Часто это те же группы взаимопомощи, но одновременно они защищают интересы всего этого меньшинства путем организации кампаний или просвещения. Примерами таких групп для Лондона (и для нас, вероятно, тоже) являются группы матерей-одиночек или иммигрантов.

5. **Группы действия (или группы давления)** – самоназначаемая группа, которая предпринимает действия, по их мнению, отражающие и защищающие интересы всего сообщества. Так как этих людей обычно не избирают, они нуждаются в поддержке и пытаются получить ее путем петиций или демонстраций.

Примером такой группы может быть группа, борющаяся против строительства гаражей или прокладки автостреды через микрорайон, или группа, требующая строительства многоэтажного гаража, нового детского сада или закрытия пивной...

6. **Согласительная группа** обычно лишь частично является микрорайонной группой, а частично состоит из представителей той структуры, с которой нужно согласиться. Часто такие группы создаются местными властями для того, чтобы улучшить взаимодействие между властными структурами и жителями, увеличить участие жителей в решении местных проблем. Например, группа, состоящая из квартиросъемщиков и представителей департамента муниципального жилья, созданная для решения какого-либо жилищного конфликта.

7. **Добровольные (волонтерские) организации**, как правило, хорошо организованные группы, представляющие интересы какой-либо части сообщества. Примерами таких организаций являются церковные организации, женские институты, скауты или клубы работающих мужчин. Обычно эти группы играют большую роль в жизни сообщества и обеспечивают различные социальные услуги для членов своих организаций.

8. **Социальные (или специальные)** группы возникают только для организации какого-либо мероприятия. Это может быть небольшая группа, организующая поездку болельщиков на ежегодный футбольный матч в Блэкпул, или большой комитет по подготовке новогоднего

(летнего, осеннего и т.д.) фестиваля, детского праздника. Это также могут быть спортивные группы или ассоциации по интересам - клуб любителей бабочек или старых автомобилей.

Первые шесть групп - это группы, которые активно участвуют в изменении качества местной жизни, тогда как две последние - традиционные для Англии организации. Все они очень важны для функционирования и развития соседского сообщества, потому что они вовлекают и дают возможность участвовать в общественной жизни тем жителям, которые иначе были бы обречены на изоляцию и культурную деградацию.

Разумеется, приведенная классификация весьма приблизительна, и на практике многие перечисленные организации жителей попадают под несколько категорий, потому что, как правило, они выполняют несколько функций. Одно из самых изученных и описанных это Жилищное движение США. На сегодняшний день самыми актуальными вопросами, волнующими многих горожан, остаются вопросы регулирования квартплаты и качества коммунальных услуг, вовлечение жителей в управление и сохранность зданий, усиление безопасности и повышение комфортности.

Таким образом, мы видим, что организации жителей и местного общественного самоуправления в зарубежных странах имеют сходные с нашими функции и соответственно похожие проблемы, опыт их решения для нас был бы практически полезен.

Валентина Ивановна Бжицких - председатель совета ТОС Локомотивного микрорайона

Влияние территориального общественного самоуправления на формирование гражданской активности населения

17-летний опыт работы в сфере становления и развития в городе системы территориального общественного самоуправления дает мне право утверждать, что при создании территориальных общественных Советов самоуправления **происходит изменение правосознания населения с истерически-иждивенческого – на самодостаточное.**

Так уж получилось, что мне пришлось стоять у истоков создания 3-х Советов самоуправления: Матросовского, Локомотивного, Привокзального. Становление Матросовского ТОС пришлось на начало девяностых годов прошлого столетия. В те годы происходил поиск новых подходов и возможностей в улучшении быта и отдыха жителей. Во многом жители являлись иждивенцами,

а не участниками создания или сохранения среды проживания. Конечно, это не значило, что люди перестали обращать внимание на то, что происходило вокруг. Однако реакция их была односторонняя и выражалась только в критике работы жилищно-коммунального хозяйства и администрации. И мало кто задумывался над тем, что многие наши беды от того, что не бережется сделанное, тратятся



значительные средства на то, чтобы многократно отремонтировать входные двери, восстанавливать разбитые стекла в подъездах, да и сами подъезды того времени представляли жуткое зрелище: грязно, стены исписаны, окна забиты фанерой, входные двери отсутствовали. Большой вред наносила повсеместная самовольная установка гаражей, копка погребов. Готового опыта решения этих вопросов не было. Приходилось идти своим путем, часто методом проб и ошибок. Поэтому первичной задачей ТОС было создание структурных подразделений: по работе с домовыми комитетами; социального; по делам несовершеннолетних; административного.

Жаль, что административную комиссию убрали из Советов самоуправления, она имела большую отдачу, рассматривалось до 270 протоколов в год и до 80 конфликтных ситуаций, возникавших между соседями, не доводя дело до вышестоящих инстанций.

Фундаментом общественного самоуправления стали домовые и уличные комитеты. Велся поиск лидеров, которые могли бы возглавить эту работу. Там, где появлялся энергичный председатель домового или уличного комитета, улучшалось санитарное состояние подъездов, становилась чище прилегающая территория. Появилась весьма полезная инициатива в ремонте подъездов, благоустройстве территорий своими силами. В 1994 году силами жителей был отремонтирован первый подъезд в доме № 73 по ул. Гущина, инициатором была председатель домового комитета Буддинская М.С. Появились первые детские площадки и цветники. Благодаря неравнодушным, энергичным людям ТОС Матросовского микрорайона был и остается лидером в конкурсах по благоустройству.

Учитывая просьбу жителей поселка Осипенко, в сентябре 2004 года был создан ТОС Локомотивного микрорайона. Микрорайон сложный – на территории микрорайона расположены: 151 дом многоквартирной застройки; 3608 домов частного домовладения; большая протяженность территории. По всей территории микрорайона протекает река Пивоварка, что добавляет массу неудобств жителям, проживающим близ реки.



Начинать работу в новом ТОС было проще, так как люди были наслышаны о территориальных Советах самоуправления. **Главная проблема** при создании ТОС – **найти людей авторитетных, заслуженных, способных быть лидерами** и сторонниками для исполнения задуманного. Работа шла в подъездах, дворах и на улицах практически с каждым гражданином. Цель этой работы: формирование гражданской позиции; разъяснение того, что в одиночку, стоя в стороне, ничего не добьешься. Основная задача вновь созданного Совета – убедить людей в том, что самоуправление будет истинно народным только в том случае, когда каждый гражданин в меру своих способностей и понимания примет участие в решении вопросов санитарного порядка в подъездах, благоустройства территории, охране общественного порядка, воспитании детей на основе добровольно взятых на себя общественных обязательств.

По прошествии четырех лет можно с гордостью сказать, что территориальный Совет самоуправления Локомотивного микрорайона состоялся. Жители стали сплоченными, заинтересованными, им небезразлично все то, что происходит в микрорайоне. Четыре года назад в микрорайоне было всего четыре детских площадки, сейчас их двадцать четыре. Новое направление в работе Совета – строительство детских площадок в част-

ном секторе. За два последних года построено пять, в работе еще одна площадка. Все они построены с участием жителей. Появилось много цветников, ухоженных подворий. Микрорайон участвует в смотрах-конкурсах по благоустройству, где занимает призовые места. Стало традицией в микрорайоне проводить культурно-массовые мероприятия с населением.

Не безразлична Совету и судьба молодого поколения. Три года подряд в летнее время в микрорайоне работает спортивный клуб по месту жительства, а спорт – давно испытанное средство занятости подростков.

Сделано много. Почему? Потому, что сделано сообща. Никогда проблемы территории проживания, а тем более вопросы местного значения жителями только одного подъезда, дома, улицы – **не решит!**

В июне 2008 года в Железнодорожном районе создан новый территориальный орган общественного самоуправления – Привокзальный. В настоящее время Железнодорожный район полностью охвачен территориальными Советами.

1. Думаю, что нужно больше и шире давать материалы о положительном опыте ТОС в СМИ. Нужна собственная газета городская или районная.

3. Органам местного самоуправления при принятии решений учитывать мнение жителей.





Виктор Григорьевич Юдин - председатель Совета ТОС Петровского микрорайона

О привлечении населения Петровского микрорайона к решению вопросов местного значения

В Совете ТОС Петровского микрорайона накоплен большой опыт работы по привлечению населения к решению вопросов местного значения. Главными вопросами местного значения мы считаем: осуществление хозяйственной деятельности по благоустройству территории, удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан; осуществление общественного контроля за использованием муниципальной собственности, содержанием жилого фонда и качеством санитарной уборки территории; проведение разъяснительной работы с собственниками многоквартирных домов о порядке выбора способа управления жилым фондом; оказание содействия правоохранительным органам в поддержании общественного порядка; участие в проведении культурных, спортивных, праздничных мероприятий; осуществление работы с детьми и подростками по месту жительства; создание условий для массового отдыха жителей микрорайона и организация обустройства мест массового отдыха населения. Для реализации этих направлений в Совете работают 7 общественных комиссий, в которых участвуют 43 жителя микрорайона, из них 12 являются членами Совета ТОС.

В Петровском микрорайоне получило свое развитие комплексное благоустройство с привлечением населения, предпринимателей, предприятий жилищно-коммунального хозяйства. В этом году благоустройство проведено по улице Антона Петрова. Совет ТОС Петровского микрорайона в 2008 году вновь занял первое место в номинации «Лучший Совет ТОС смешанной застройки» в городском смотре-конкурсе на лучшую организацию работы с населением по благоустройству территории.

В частном секторе идет работа по подготовке к газификации частных

домовладений. Четыре участка заказали проектную документацию по газификации домов индивидуальной застройки.

Продолжается работа по выбору способа управления многоквартирными домами. С жителями и председателями домовых комитетов проводятся семинары, круглые столы, встречи, беседы. Мы следим за поддержанием правопорядка на своей территории, выявляя и пресекая нарушения правил благоустройства города, нарушения тишины и покоя граждан, нарушения правил содержания собак. Большую помощь в выявлении точек по продаже несертифицированной спиртосодержащей продукции оказывают жители. Первостепенное внимание в своей работе Совет уделяет социальным вопросам, принятию мер по поддержке категорий граждан, объективно нуждающихся в поддержке. На учете у нас состоит 1 560 жителей. Советом проведены рейды, в результате которых жители различных категорий получили натуральную, материальную, консультационную помощь.

Общие затраты на различную социальную помощь населению в текущем году составили 88 345 рублей.

Важным направлением в работе мы считаем организацию досуга пожилых людей, инвалидов, участников и ветеранов Великой Отечественной войны. Для них проводим вечера отдыха, развлекательно-конкурсные программы, экскурсии в музей, экскурсии по городу, посещение театра, выезды на природу. Стало традицией ежегодно для населения микрорайона проводить праздники на открытых площадках, посвященных Дню города и открытию Новогоднего снежного городка, выставки народного творчества населения.

Совет уделяет большое внимание работе с детьми и молодежью. За

2008 год **более тысячи детей** микрорайона приняли участие в спортивных и культурно-массовых мероприятиях. На территории микрорайона действует 23 детских спортивных формирования, из них 5 клубов, 4 дворовых команды по футболу и 2 по волейболу. В текущем году команда Петровского микрорайона заняла 3 место среди подростково-молодежных клубов в районных соревнованиях. Удалось привлечь к занятиям спортом «трудных» подростков. Из 24 детей, состоявших на учете в инспекции по делам несовершеннолетних - 13 детей стали постоянно заниматься спортом. В летний период 105-ти подросткам была предоставлена работа по благоустройству и озеленению микрорайона. Дети вместе с жителями обустроили новую детско-спортивную площадку на улице Антона Петрова, 134. Совет оказывает поддержку и детям из малообеспеченных семей. Участвуем в акции «Собери ребенка в школу», вручаем новогодние подарки детям-инвалидам и детям из малообеспеченных семей.

Однако, Совет ТОС при привлечении населения к решению вопросов местного значения сталкивается с рядом проблем.

Председателями домовых комитетов, в основном, являются люди пенсионного возраста, которые испытывают трудности при работе в новых условиях управления жилым фондом. Им приходится разбираться во многих специфических вопросах, связанных с обслуживанием дома. Выбор новых председателей домовых и уличных комитетов затрудняется тем, что работающее население не заинтересовано заниматься общественной работой. По ряду вопросов требуется постоянное внимание милиции, дорожных служб.



Светлана Александровна Томская - председатель Комитета ТОС Стахановского микрорайона,
председатель Координационного совета по работе с уличными комитетами

Уличные комитеты – начальное звено территориального общественного самоуправления

Советская история говорит о том, что ещё в 1921 году в Барнауле начали создавать в городе прообразы уличных комитетов. Были организованы групповые квартальные комитеты, для чего город разбили на 84 группы кварталов, возглавляли которые председатели кварталов.

В архивах имеются данные о работе уличных комитетов с 1961 года, хотя они начали свою деятельность значительно раньше. Так, упоминается о Копейкиной М.А., которая являлась председателем уличного комитета ещё с 1950 года. 20 декабря 1963 года решением исполкома Железнодорожного района Совета народных депутатов трудящихся утверждено Положение об уличных комитетах Железнодорожного района г. Барнаула. С 1971 года в районе сформировано 52 уличных комитета. Это деление сохранилось по настоящее время. Работа в частном секторе намного сложнее, нежели с многоквартирными домами – попробуй-ка, обойди все улицы. А председатели уличных комитетов знают жителей улиц в лицо. Поэтому, например, выявление категории малоимущих или престарелых граждан не составляет для нас трудностей, а вот работа с ними – уже дело советов самоуправления и соответствующих служб администрации района.

Председателям уличных комитетов даны различные полномочия. Они выдают справки и выписки из домовой книги жителям, помогают в решении земельных споров, часто возникающих в частном секторе. Большую работу ведут все без исключения председатели уличных комитетов в уточнении списков избирателей в период предвыборной кампании. В дни голосований проводят разъяснительную работу по явке избирателей. Уличники привлекались к проходившей в 2002 году переписи

населения и к сельскохозяйственной переписи. Председатели уличных комитетов – это главные помощники администрации и советов ТОС в организации мероприятий по благоустройству и санитарной очистке улиц.

Уже традицией в Железнодорожном районе стали смотр-конкурсы на «Лучший дом», «Лучшую улицу», «Лучшую усадьбу председателя уличного комитета», которые ежегодно проводятся в районе. В 2008 году в конкурсе по благоустройству в номинации «Лучшая улица» 1 место заняла улица Славгородская (председатель уличного комитета Вавилов В.А.), в номинации «Лучшая усадьба председателя уличного комитета» 1 место заняла Асташкина О.И., в номинации «Лучшая детская площадка в частном секторе» дипломами награждены председатели трех уличных комитетов: Асташкина О.И., Хилько И.В., Котова Н.А.

Председатели уличных комитетов шагнули дальше в своей работе, теперь они не только высаживают цветы на придомовой территории, но и **организуют население на строительство детских площадок в частном секторе**, участвуют в разбивке цветников в общественных местах, ухаживают за ними.

Нам в работе приходится разбираться в различных вопросах, для чего необходимо расширять свой образовательный уровень. Председатели получают ответы на интересующие их вопросы в администрации района, где для них ежеквартально проводятся Дни открытых дверей, совещания для председателей уличных комитетов. С учетом поступающих вопросов и заявок организационно-контрольное управление приглашает на совещания тех или иных специалистов. В целях дальнейшего повышения уровня организационно-массовой работы, оказания

практической помощи председателям уличных комитетов создан Координационный совет по работе с уличными комитетами. В него входят 9 председателей уличных комитетов (из числа самых активных). Совет собирается раз в квартал. Все наши председатели – это люди неравнодушные, деятельные, отзывчивые. Они обращают внимание администрации на проблемы своих участков: сообщают, где нужно зацементировать улицу, провести освещение, отремонтировать мостик через реку, где-то сделать санитарную обрезку деревьев. Наши председатели стараются не только улучшить быт населения частного сектора, но и заботятся о его досуге: праздники для жителей улицы, для детей, проведение золотых и серебряных свадеб для жителей своего участка.

Но, к сожалению, уходят в прошлое теплые, семейные праздники, на которых общались люди разных поколений, пели песни под народные инструменты. А ведь эти небольшие посиделки сплачивали и объединяли людей.

Большая часть председателей пенсионного возраста. Более 20% составляют люди старше 60 лет. Как правило, трудно найти кандидатуру на председателя уличного комитета среди работающего населения. В связи с этим необходимо председателям уличных комитетов готовить «кадровый резерв». Необходимо повышать роль Координационного Совета по работе с уличными комитетами, искать новые формы работы с населением.

Работа председателей уличных комитетов сложная, но имеет большую важность, так как они являются первичным звеном во всей системе территориального общественного самоуправления.





Людмила Ильинична Турбина - председатель ТСЖ «Уют»

Товарищество собственников жилья как одна из форм территориального общественного самоуправления

Новый Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №188-ФЗ, вступивший в силу с 1.03.2005 г. предлагает жильцам многоквартирных домов выбрать формы управления своим домом или своими домами.

Предлагаются три формы управления домами: непосредственное управление жителями, через управляющую компанию и создание товарищества собственников жилья.

Товарищество собственников жилья позволяет собственникам самим решать - кому и сколько платить за обслуживание, с кем заключать договоры на оказание услуг. Без их согласия органы власти никому не могут передать в пользование или в аренду подвалы, чердаки, прилегающую к дому территорию земельного участка, т.к. это - общедолевая собственность и она может быть сдана в аренду или во временное пользование только с согласия собственников. При этом вырученные средства идут, как правило, на создание резервных фондов, на благоустройство или на дополнительные ремонтные работы общедомовых коммуникаций.

При создании ТСЖ на общем собрании собственники сами утверждают Устав - основной правоустанавливающий документ, штатное расписание, определяют размер членских взносов, и должностных окладов работникам ТСЖ, необходимые расходы на содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме. Исходя из этих затрат рассчитывается размер оплаты содержания жилых помещений и общедомовых коммуникаций, утверждается размер взноса на капитальный ремонт. Взносы на капитальный ремонт должны быть израсходованы целенаправленно и многие ТСЖ открывают в банке вторые счета для того, чтобы накапливать там суммы от взносов на капитальный ремонт. Это позволяет вести **строгий учет за расходованием таких целевых сборов.**

Создание ТСЖ позволяет наиболее полно реализовать права собственников по распоряжению общей собственностью, делает наиболее прозрачной схему поступления и расходования денежных средств, поступающих как от собственников жилых и нежилых помещений так и от сдачи в аренду общедолевой собственности.

На сегодняшний день в нашем районе 55 ТСЖ и 6 ЖСК. Причем 40 ТСЖ уже работают по 5 и более лет. Анализ показывает, что наиболее успешно работают те товарищества, которыми руководят люди, не случайно пришедшие в ТСЖ. Это люди, болеющие за свой дом, и равнодушному человеку на работе в ТСЖ не место, т.к. жилой дом - это очень сложная и разносторонняя система жизнеобеспечения, и часто управляющий или председатель - это и юрист, и экономист, и сантехник и даже милиционер.

ТСЖ «Уют» было организовано в июне 1997 г. С 2002 г. в доме установлены приборы учета на отопление, горячее и холодное водоснабжение, электроэнергию, лифты и дежурное освещение. Управляющий, бухгалтер, слесарь и дворник работают постоянно.

Особенностью нашего ТСЖ является наличие 150 кв.м. общедомовых коммуникаций (подвального помещения), которое сдается в аренду. В связи с этим фактический тариф на текущее содержание составляет 8 руб. 38 коп., но за счет аренды тариф на текущее содержание уменьшен и фактически составляет 6 руб. с 1 кв.м. За счет аренды производится ремонт общедомовых коммуникаций. В ноябре 2005 года сделан капитальный ремонт крыши новыми современными материалами общей стоимостью 400 тысяч рублей. При этом жильцам не было выставлено ни одного рубля к оплате. Также за счет аренды оборудована детская площадка. В 2008 году заасфальтировали двор и отмотку. Стоимость работ составила 117 тысяч рублей.

Однако не нужно думать, что с созданием ТСЖ сразу отпадут все проблемы, которые имеются на сегодняшний день в доме. Все собственники должны четко знать, что от своевременной оплаты коммунальных услуг и услуг на содержание многоквартирного дома, целевых и членских взносов зависит многое. Жизнь показывает, что **выживает тот, кто стремится сэкономить энергоресурсы.** И только приборы по учету тепла, электроэнергии, горячей и холодной воды позволяют увидеть реальную картину по фактическому потреблению тепла, воды, газа и соответственно по оплате за это потребление.

Нам многие вопросы помогает решать администрация Железнодорожного района. При администрации создан Общественный совет по вопросам деятельности организаций, осуществляющих управление и обслуживание жилищного фонда на территории Железнодорожного района г. Барнаула, в состав которого входят 9 человек - это председатели и управляющие ТСЖ и ЖСК, проработавшие в этой системе не один год.

Помощь оказывается не только уже работающим товариществам, но и тем, кто решил выбрать эту форму управления многоквартирным домом. Вам предложат информацию по подготовке и проведению работ по созданию ТСЖ, проект Устава ТСЖ, окажут любую помощь и дадут консультацию. Общественный совет на свои заседания приглашает работников налоговой службы, представителей управления социальной защиты населения, представителей ресурсоснабжающих организаций.

В Железнодорожном районе есть определенный опыт по созданию и работе ТСЖ. Те, кто сомневается - быть в Вашем доме ТСЖ или не быть должны помнить, что наш дом - это наша крепость и оберегать и сохранять эту крепость нам самим.



Валентина Григорьевна Лякишева - руководитель аппарата Барнаульской городской Думы

ТОС – «начальная школа» местного самоуправления (из истории развития территориального общественного самоуправления в г. Барнауле)

История развития территориального общественного самоуправления (ТОС) в г. Барнауле ведет свой отсчет с июля 1990 г., когда Президиумом Барнаульского городского Совета народных депутатов было утверждено Положение об общественном самоуправлении микрорайонов города Барнаула.

Положительным результатом совпадения интересов органов власти и населения стало создание осенью 1990 г. в Железнодорожном районе г. Барнаула первых Советов ТОС-Петровского, Червоного, Матросовского микрорайонов. **Наличие** определенной **правовой базы**, удачное стечение обстоятельств, инициатива главы района Ю.М. Петрова, депутатских групп, членов Советов общественности при опорных пунктах правопорядка и наиболее активной части населения позволили создать необходимую базу для развития ТОС в городе. Реализацию намеченных планов поддержали активисты – А.В. Лисиченко, А.Н. Сарычев, М.Л. Винокуров, Л.В. Ионова, Ю.С. Колпаков, а затем Н.С. Тарская, В.И. Бжицких, Г.Я. Медведева и многие, многие другие.

В типовом Положении о территориальном общественном самоуправлении, утвержденном решением от 12.11.1992 № 233 Барнаульского городского Совета народных депутатов под председательством В.П. Дешевых, была отмечена необходимость включения в систему управления городом органов ТОС.

Практический опыт развития ТОС как одной из наиболее **доступных для населения** форм участия в местном самоуправлении подкреплялся новой законодательной базой. Так, Федеральными законами («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995, а далее и 2003 г.г. (соответственно №№ 154-ФЗ, 131-ФЗ) ТОС рассматривается как форма непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения на территории микрорайона, села, поселка, дома и т.д. В декабре 1996 г. Алтайским краевым Советом народных депутатов принимается закон о территориальном общественном самоуправлении в Алтайском крае. В 1997

г. при активном участии руководителей Советов и Комитетов ТОС, депутатов Барнаульской городской Думы Л.М. Сувориновой, В.Д. Позднякова, а затем М.Н. Звягинцева, В.Г. Юдина и др. готовятся положения о ТОС в г. Барнауле (решение БГД от 29.04.1998, позднее – от 23.12.2005 №254). Деятельность уличных и домовых комитетов также регламентируется соответствующими положениями. Система местного самоуправления прописана в Уставе муниципального образования (в н. в. это Устав городского округа – города Барнаула Алтайского края, принятый решением городской Думы от 20.06.2008 № 789). Как мы видим, в г. Барнауле сформирована нормативная правовая база, определяющая работу всех «ступенек» местного самоуправления.

Идея развития ТОС находила постоянную поддержку у главы городского самоуправления В.Н. Баварина, им 19.01.1998 г. было подписано постановление № 51 «О создании органов территориального общественного самоуправления в населенных пунктах на территории города», что способствовало созданию таких структур в селах и поселках городского округа.

Значительное внимание развитию данных форм непосредственной демократии уделяет глава города В.Н. Колганов, председатель городской Думы С.В. Краснов, другие руководители муниципальных и государственных органов.

В городе действуют Координационный Совет по ТОС, возглавляемый заместителем главы администрации города, руководителем аппарата П.Д. Фризенным (ранее С.И.Штань). В 2000 г. была создана городская Ассоциация органов ТОС (председатель Н.С. Тарская), которая, к сожалению, по ряду причин сейчас практически бездействует.

В настоящее время в городе создано 49 Советов и Комитетов ТОС. Все они разные, со своими историческими и местными традициями или пока без них, с различной экономической базой, проблемами и путями их решения.

Так, в Железнодорожном районе в 90-е годы самым «богатым» был Матросовский Совет – ему администрацией

района были **делегированы полномочия** по взиманию арендной платы за землю под коммерческими киосками, которых было великое множество у магазина «Чайка». Червоный Совет проводил огромную работу по инвентаризации временных сооружений – погребов и гаражей, поставленных кем угодно и где угодно, строил первую в районе площадку для выгула собак. Петровский Совет взялся, в первую очередь, наводить порядок на рынке, где были упорядочены торговые места, построен платный туалет, что решило «проблему» не только торговцев, но и ближайших подъездов. В пос. Ягодном председателем ТОС З.А. Швед была реализована идея очистки водоема, который не только стали использовать как противопожарный, но и запустили в него рыбу, а зимой он становился катком.

Примеры положительной деятельности подобных общественных структур можно приводить бесконечно – это и благоустройство территорий, праздники дворов и улиц, встречи Нового года, день защиты детей и День Победы, различные благотворительные мероприятия и возрождение добровольных народных дружин. Стал традиционным городской конкурс среди ТОС на лучшую организацию работы с населением по благоустройству территорий.

Мы постоянно говорим о том, что ни одна самая совершенная нормативная база не будет работать без конкретных неравнодушных людей. Положительными моментами взаимодействия власти и населения могут стать не только организационные вопросы, но и проводимые совместные мероприятия. Часто население недовольно властью (к сожалению, поводы для этого всегда есть), и слова «чиновник», «депутат» в последнее время часто становятся именем нарицательным. Но если эти люди выходят в свой двор на его благоустройство, на субботники, сажают деревья и цветы вместе с жильцами, участвуют в этих мероприятиях не в парадных костюмах, а в рабочей форме, то это дает право сказать, что здесь все равны и все, в первую очередь, - представители населения. И нередко так и бывает: выйдет «началь-





ник» во двор, за ним потянутся и другие жильцы...

Вспоминается случай, как в одном из наших дворов Г.А. Мисько, бывший крупный руководитель, стал автором почины: «каждой квартирой должна быть оформлена клумба», и пусть не все его поддержали, этот пример стал светлой памятью конкретному человеку.

Город прирастает новыми общественными структурами, в Желез-

нодорожном районе совсем недавно создан ТОС «Привокзальный», на его территории живет много руководителей – бывших и настоящих. Но их усилия без поддержки населения вряд ли сыграют заметную роль в преобразовании отдельного микрорайона и всего города.

Пропаганда передовых общественных идей, обмен опытом на различных мероприятиях, в том числе и органи-

зация научно-практических конференций, должны сыграть важную роль в развитии местного самоуправления как власти народа, стать его «начальной школой». Ведь только совместными усилиями можно добиться результатов в наведении порядка в подъезде, во дворе, в микрорайоне, во всем городском округе, который мы любим и считаем своим Домом!

Людмила Леонидовна Тимченко – заместитель главы администрации, руководитель аппарата администрации Железнодорожного района

Выборы местного уровня и проблемы отчуждения

Местные или муниципальные выборы являются такой формой народовластия, посредством которой население реализует свое право на местное самоуправление. Принцип сочетания представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан гарантирует непосредственное участие населения в решении вопросов местного значения. Это участие обеспечивается, прежде всего, такими **формами прямой демократии** как муниципальные выборы, местный референдум, собрания, сходы, конференции граждан, обращения граждан, народная правотворческая инициатива, общественные слушания, территориальное общественное самоуправление и др.

На практике полномочия представительных органов местного самоуправления осуществляются собраниями и сходами граждан лишь в некоторых, небольших по численности населения муниципальных образованиях. Местные референдумы используются по большей части в случае изменения границ, территории муниципального образования, что происходит крайне редко. Отзыв депутата, выборного должностного лица также не получил широкого распространения на местном уровне. Практикой не подтверждается тезис о существенном влиянии на систему местного самоуправления народных правотворческих инициатив и обращений граждан в органы местного самоуправления. Что касается территориального общественного самоуправления, то опыт показывает, что граждане не всегда проявляют широкую инициативу в отношении указанной, как и иных форм самоорганизации в целях решения вопросов местного значения. Из этого следует, что в большинстве муниципальных образований единственной формой непосредственной

демократии, реально используемой и ориентированной на всех дееспособных жителей соответствующей территории, являются **муниципальные выборы**. Сегодня муниципальные выборы зачастую являются единственным каналом влияния населения на муниципальную власть. Не случайно, проблемы местного самоуправления, избирательного права, определения роли выборов в формировании основ народовластия в Российской Федерации не раз затрагивались в научных исследованиях.

Их изучение позволило сформулировать следующие основные выводы: 1. Местное самоуправление исторически возникает как объективный результат поиска человечеством наилучших форм государственного управления, сочетающего принципы централизма и самоуправления. Имеющиеся различия в существующих моделях местного самоуправления объясняются историческими, географическими, национальными, религиозными и другими особенностями развития различных государств и народов, но в их основе лежат общие черты, предопределяющие осознанное стремление граждан самостоятельно решать местные вопросы, ограничение роли государства и децентрализация государственной власти, примат права над государством, обеспечение прав и свобод.

2. Анализ становления и развития института выборов на местном уровне в России показывает, что переход к реальной демократии и проведение в связи с этим реформирования политической и правовой систем Российской Федерации меняет роль муниципальных выборов в системе народовластия, придавая им все большую значимость. Муниципальные выборы являются самой распространенной, а в большинстве муниципальных

образований единственной реально используемой формой непосредственной демократии.

3. Традиции российского самоуправления свидетельствуют об уникальности института местного самоуправления в нашей стране, тем не менее, конституционное закрепление общепризнанных принципов и норм международного права и признание международных договоров составной частью Российской правовой системы предполагает необходимость использования международных стандартов при совершенствовании избирательного законодательства Российской Федерации, в том числе и на уровне местного самоуправления.

В муниципальном образовании прямое, непосредственное представительство местного сообщества выражается через выборные органы местного самоуправления и через выборных должностных лиц местного самоуправления. К ним относятся, прежде всего, депутаты представительных органов местного самоуправления, сами представительные органы, а так же главы муниципальных образований. Представительный орган местного общества – это выборный орган местного самоуправления, обладающий правом **представлять интересы населения**, принимать его от имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Роль территориального общественного самоуправления здесь трудно переоценить. Ведь в крупном муниципальном образовании, например, в Барнауле с 600 - тысячным населением власть по объективным причинам отдалена от населения. На каждом избирательном округе примерно 15 тысяч избирателей. Только система работы депутата с ТОС позволит ему информировать население о намерениях и действиях Думы, полу-



чать оперативную, что называется, из первых уст, обратную связь о настроениях и проблемах горожан.

Выборы – это чуткий индикатор эффективности взаимодействия населения и властных структур. Появившийся в последнее время повсеместный спад общественной и политической активности граждан при выборах органов местного самоуправления заставил аналитиков все чаще и настойчивее заговорить о **феномене отчуждения населения от власти**. Принято считать, что отчуждение – философская категория для обозначения общественного процесса, в границах которого происходит превращение результатов и продуктов деятельности людей в независимую силу, становящуюся выше своих творцов и подавляющую их. Феномен отчуждения существует во всех сферах человеческой деятельности, на разных уровнях – индивидуальном – субъектном, социальных – от маленькой группы до человечества, и может проявляться в различных формах. Провозглашая отчуждение результатом цивилизации или рассматривая его как врожденное, неотъемлемое качество человеческой природы, теория усугубляет в человеке порожденные противоречиями жизни настроения безысходности. Именно они многообразны и весьма опасны.

Знание о существовании этого феномена заставляет под несколько другим углом зрения рассматривать процесс организации выборов. Трудно не согласиться с приводимыми причинами отчуждения населения. Это: начальный этап процесса формирования среднего класса; этатический образ мышления основной части населения. В сознании многих людей сохраняется образ сильного хозяина, который решит за них проблемы; апатия людей – отсутствие у большей части населения политической грамотности, способности оценивать политиков не по обещаниям, а по их реальной деятельности; дискредитация власти в глазах населения, что отбивает у них желание участвовать в политическом процессе.

Безусловно, социально – психологические механизмы, стоящие за феноменом доверия – недоверия, сложны, предполагают в разных сочетаниях лояльность, одобрение, поддержку, приверженность, готовность к контактам. Если же речь идет о конкретной личности, то – уважение, высокую оценку профессиональных и личностных качеств,

привлекательность и симпатию. Значимость познания этой интегральной характеристики отношения определяется тем, что от нее во многом зависит избирательная активность человека, выбор варианта поведения в той или иной ситуации, мотивация предпочтений.

Немаловажным представляется и осознание того, что, как всякое управление, самоуправление предполагает наличие как минимум двух взаимосвязанных звеньев: управляющего и управляемого, правда, с особенностью, что в нем эти два звена существуют в одном субъекте – самоуправляющейся системе. А любая система становится самоорганизующейся и саморазвивающейся лишь в том случае, если в ней налаживаются и четко функционируют прямые и обратные связи. В противном случае нарушаются соответствие и взаимодополнительность различных звеньев, наступает дисгармония системы, и ее саморазвитие прекращается (2). Это объективные, не зависящие от нас законы развития общества. Иными словами, эффективные коммуникации должны выстраивать как управляющие, так и управляемые: и власть, и население. Только вовлеченное во взаимодействие с властью местное сообщество может решать возникающие проблемы: способствовать улучшению жизни в целом; получать возможности для самореализации. Т.е. преодоление отчуждения должно быть целью как властных структур, так и самого населения.

Пока же, можно констатировать повсеместное ослабление интереса к местным выборам. Там, где они не совмещаются с другими, у организаторов выборов на первом плане стоит вопрос не «кто победит?», а «придет ли избиратель на выборы?». Люди очень неохотно приходят на избирательные участки. И участвуют в таких выборах от силы 25–30 процентов избирателей.

Это позволяет говорить о наличии, по крайней мере, двух проблем: абсентеизма и легитимности местной, особенно местной представительной власти. **Политический абсентеизм** представляет собой отчуждение определенных социальных групп и индивидов от общественной жизни властных институтов, одну из форм сознательного бойкотирования избирателями выборов, отказ от участия в них, проявления безразличия к осуществлению человеком своих прав и обязанностей. В абсентеизме находит выражение политическая апатия и от-

сутствие всякого интереса к выборам одних граждан и своеобразный протест других. В последнем случае это своеобразная демонстрация недовольства политикой официальной власти и сомнения в эффективности института выборов.

С проблемой абсентеизма тесно связана проблема легитимности власти. Невозможно считать всенародным избранием, если за кандидата голосует всего лишь несколько процентов избирателей. По мере уменьшения количества голосующих уменьшается и степень легитимности власти, победившей по итогам выборов. Результаты повторных выборов 2004 года в Барнаульскую городскую Думу говорят о том, что, например, на округе №33 за депутата проголосовали 477 человек из 15483, внесенных в списки для голосования, на округе №19 – 532 из 14484, №21 – 616 из 14921 и т.д. Кроме того, социальная структура голосующих далеко не адекватна структуре избирателей в целом. Как в абсолютном большинстве других стран, меньший интерес к выборам проявляют молодежь и женщины. На этом фоне выделяется электоральная активность лиц пенсионного возраста. Истоки этого интереса отчасти лежат в укоренившихся у старшего поколения привычках участия в политических кампаниях.

Игнорирование феномена отчуждения населения от власти в условиях понимания местного самоуправления как основы демократии в России может привести к тому, что рано или поздно выборы перестанут выполнять ряд своих важнейших функций: легитимация политической системы; формирование воли большинства и разрешение возникающих конфликтов; формирование новой политической элиты.

Совсем скоро состоятся выборы Барнаульской городской Думы 5 созыва, которые по многим позициям соотносятся с понятием «впервые»:

1) впервые Барнаульская городская Дума будет избираться с новациями: отмена порога явки, кандидата «против всех»;

2) впервые все четыре политические партии, имеющие фракции в Государственной Думе, выставили своих кандидатов; «Единая Россия» – на все 35 округов, ЛДПР – 34, «Справедливая Россия» – 20, КПРФ – 19.

3) впервые выборы Барнаульской городской Думы не будут совмещены с другими выборами, барнаульцы бу-





дут избирать Барнаульскую городскую Думу, опуская в урну один бюллетень;

4) впервые всенародно избранный глава города предлагает команду людей, имеющих заслуги перед городом, опыт в профессиональной деятельности, которые занимают жесткую позицию за сохранение положительной динамики развития города, и публично заявил о ней;

5) впервые избирательная кампания протекает в условиях оголтелого очер-

нения даже очевидных позитивных процессов;

6) впервые обозначилась низкая правовая культура, юридическая неграмотность большого числа кандидатов, особенно среди самовыдвиженцев, приведшая к снятию с регистрации, судебным разбирательствам;

8) впервые выборы Барнаульской городской Думы организует муниципаль-

ная избирательная комиссия, работающая на профессиональной основе.

Какими будут предстоящие выборы? Пойдет ли избиратель на выборы? Какие предпочтения он выскажет? Какими будут предстоящие 4 года - созидательными, успешными, когда глава города и Дума будут усиливать друг друга или это время будет потрачено на растягивание одеяла и обвинения?

Рекомендации научно-практической конференции «ТОС – ШКОЛА ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТИ»

Территориальное общественное самоуправление является важнейшим инструментом ответственного гражданского общества, обеспечивая прямое и непосредственное участие граждан в общественной жизни, в управлении своей территорией. Советы ТОС способствуют решению ряда задач для развития диалога между местной властью и общественностью в выработке, принятии и реализации решений. Посредством работы в советах активные граждане могут привлекаться к непосредственному ответственному участию на всех этапах управленческой и организационной работы местной администрации. Практика показала, что сегодня ТОС реально могут стать заметными субъектами социально-экономического развития муниципального образования. Они занимаются благоустройством, проводят культурно-массовые и спортивные мероприятия, ведут социальную работу с ветеранами, инвалидами, молодежью.

В то же время различные формы самоорганизации граждан приживаются и развиваются крайне медленно. Одна из основных причин заключается в пассивности населения и слабости института поддержки местного самоуправления.

Рассмотрев организацию деятельности ТОС и выявив основные проблемы деятельности органов территориального общественного самоуправления, конференция рекомендует:

- считать целесообразным обратиться в администрацию города об инициировании вопроса перед депу-

татами Алтайского краевого Законодательного Собрания по поводу рассмотрения возможности принятия закона Алтайского края о территориальном Общественном самоуправлении;

- обратиться в администрацию города об инициировании вопроса перед Управлением Администрации Алтайского края по взаимодействию с органами местного самоуправления и организационной работе по организации методической и методологической поддержки органов местного самоуправления с целью вовлечения населения в решение вопросов местного значения, а также по распространению положительного опыта работы органов ТОС;

- предложить органам местного самоуправления г. Барнаула разработать программу обучения наиболее активных граждан в части управления многоквартирными жилыми домами;

- подготовить цикл передач (публикаций) в СМИ с целью обобщения опыта ТОС и проведения консультаций по правовым вопросам, касающимся развития самоорганизации населения по месту жительства;

- шире привлекать ТОС к участию в публичных слушаниях, проводимых органами местного самоуправления г. Барнаула по различным вопросам социально-экономического развития, для чего рассмотреть целесообразность создания общественно-консультативных структур, которые будут выступать одним из ведущих «независимых» институтов, представляющих интересы населения муниципального

образования при подготовке и проведении публичных слушаний;

- использовать опыт работы ТОС в развитии такой формы самоорганизации населения как товарищество собственников жилья. Учитывая правовую безграмотность населения в этом вопросе, рекомендовать органам местного самоуправления рассмотреть возможность создания Центра правовой поддержки инициатив создания ТСЖ;

- ввести в практику работы обязательное участие членов советов ТОС как общественных контролеров при приемке выполненных работ по ремонту внутриквартальных проездов и благоустройству;

- органам ТОС использовать свои возможности в подборе кадров для работы в ТСЖ;

- представителям домовых комитетов считать первоочередной задачей формирование гражданской активности населения;

- председателям советов ТОС провести работу по формированию и обучению кадрового резерва;

- обратиться в отдел внутренних дел по Железнодорожному району по вопросу активизации совместной профилактической работы с участковыми уполномоченными милиции;

- органам ТОС шире использовать в своей деятельности возможности своих депутатов;

- в целях повышения электоральной активности населения рекомендовать органам ТОС активизировать разъяснительную работу с избирателями о необходимости участия в выборах органов местного самоуправления.





Николай Алексеевич Поторочин, заместитель начальника управления – начальник организационного отдела управления Администрации Алтайского края по взаимодействию с органами местного самоуправления и организационной работе, государственный советник Алтайского края 1 класса

Администрация Алтайского края постоянно внедряет в практику работы с населением новые и ранее хорошо зарекомендовавшие себя формы работы. Так, по распоряжению Губернатора Алтайского края А.Б. Карлина от 22 августа 2007 г. № 396-р, в Алтайском крае с января 2008 года проводится единый Информационный день Алтайского края.

ЕДИНЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ ДЕНЬ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Единый Информационный день Алтайского края проводится с целью улучшения информирования населения о работе Администрации края и органов исполнительной власти Алтайского края, получения объективной информации о положении дел в муниципальных образованиях, учета общественного мнения при определении стратегии и тактики реализации программ социально-экономического развития края и оперативного решения возникающих на местах проблем.

В проведении Информационного дня участвуют Губернатор Алтайского края, заместители Губернатора Алтайского края, руководители структурных подразделений Администрации края, руководители органов исполнительной власти Алтайского края.

Единый Информационный день проводится один раз в квартал (с выездом в муниципальные образования) в форме выступлений, бесед, дискуссий в трудовых коллективах организаций, предприятий, учреждений, на сходах граждан и иных формах.

Перечень тем для единого Информационного дня на очередной год формируется на основании предложений структурных подразделений Администрации края и органов исполнительной власти Алтайского края, исходя из анализа общественно-политической обстановки, складывающейся на территории края.

Темы единого Информационного дня утверждает курирующий заместитель Губернатора Алтайского края, который дает управлению Администрации края по работе с органами местного самоуправления и организационной работе поручение довести их до сведения лиц, задействованных в его проведении.

Структурное подразделение Администрации края или орган исполнительной власти Алтайского края согласно утвержденному перечню тем за 15 дней до мероприятия готовит материалы для раздачи представителям Администрации для выступления на очередном Информационном дне и представляет их в управление Администрации края по работе с органами местного самоуправления и организационной работе.

Вышеназванное управление ежеквартально составляет план-график единого Информационного дня с закреплением представителей органов исполнительной власти Алтайского края-докладчиков за муниципальными образованиями и доводит его до их сведения на совещании, проводимом заместителем Губернатора Алтайского края, как правило за 10 дней до проведения мероприятия.

По итогам проведения единого Информационного дня представители Администрации края-докладчики в течение 3 дней представляют в управление Администрации края по работе с органами местного самоуправления и организационной работе отчет, в котором отражают поступившие от граждан

на встрече обращения и заявления, требующие рассмотрения и принятия мер.

Вопросы, обращения и заявления, поступившие в ходе проведения единого Информационного дня, анализируются управлением Администрации края по взаимодействию с органами местного самоуправления и организационной работе и при необходимости направляются в виде поручения от заместителя Губернатора Алтайского края в соответствующие органы исполнительной власти Алтайского края для принятия мер в порядке и сроки, предусмотренные законодательством.

О принятых мерах руководители органов исполнительной власти Алтайского края сообщают заявителям и в управление Администрации края по взаимодействию с органами местного самоуправления и организационной работе.

Управление Администрации края по взаимодействию с органами местного самоуправления и организационной работе в течение 10 дней представляет заместителю Губернатора Алтайского края информацию об итогах проведения единого Информационного дня.

Освещение в средствах массовой информации мероприятий, проводимых в рамках единого Информационного дня, осуществляет отдел пресслужбы Администрации края.

Координацию деятельности по проведению единого Информационного дня, организационное обеспечение и контроль хода его проведения





осуществляет управление Администрации края по взаимодействию с органами местного самоуправления и организационной работе.

Муниципальным образованиям Алтайского края предложено проводить аналогичные единые Информационные дни на своих территориях. Эта рекомендация широко применяется в крае. Многие муниципалитеты проводят аналогичные информационные дни, на которых идет диалог о внутримunicipальных проблемах и задачах.

В текущем году в Алтайском крае проведено три краевых информационных дня по следующим темам: «Об итогах социально-экономического развития Алтайского края в 2007 году – Алтайский край в 2008 году. Перспективы. Вершины роста», «Пути реализации концепции защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае», «Совершенствование народного образования - приоритетное направление сегодняшней политики органов государственной власти Алтайского края».

Очередной информационный день проведен 25 августа 2008 года по вышеприведенной теме. Руководители органов исполнительной власти Алтайского края и структурных подразделений Администрации края, в соответствии с распределением, выезжали в города и районы края для участия в педагогических совещаниях в рамках проведения единого Информационного дня, посвященного началу учебного года.

В форме выступлений на встречах с работниками образования, беседах с населением, пресс-конференций, интервью, выступлений по радио и на местном телевидении представителями Администрации края была доведена до жителей Алтайского края информация о реализации в Алтайском крае приоритетного национального проекта «Образование». Во встречах и беседах приняло участие, согласно представленным отчетам по итогам проведения единого Информационного дня, 8469 работников образования, а также руководителей органов местного самоуправления.

Стоит отметить, что в текущем году в рамках краевой адресной инвестиционной программы построено и реконструировано семь общеобразовательных школ - в с. Мартыново Ельцовского района, с. Паново Ребрихинского района, с. Туманово Солонешенского района, с. Вылково Тюменцевского района, с. Завьялово Завьяловского района, с. Шипуново Шипуновского района, с. Смоленское Смоленского района. Это современные, комфортные школы, большинство из которых относились к объектам «долгостроя». В целом на ремонт и строительство школ в текущем году выделено в 4 раза больше средств, чем в прошлом. Способствовать повышению качества работы общеобразовательных учреждений, питания школьников призвана также ведомственная целевая программа, которая реализуется в регионе.

Губернатор Алтайского края А.Б. Карлин особо подчеркивает, что развитию общеобразовательной системы, улучшению качества образования в регионе придается особое значение. «Школа – это ядро культуры, здесь все должно быть на самом высоком уровне, - отметил Александр Богданович 4 августа на расширенном аппаратном совещании Администрации края и 22 августа на краевом совещании с руководителями органов управления образованием - Она должна быть самым лучшим зданием в селе, здесь должны быть оборудованы спортивные площадки, созданы дендрарии, цветники и т.п. То, что мы заложим в детстве в ребенка, то и получим в дальнейшем».

Населением было задано более 500 вопросов. Участниками встреч были высказаны просьбы, замечания и предложения в адрес местных и вышестоящих органов власти. Основными стали вопросы об уровне заработной платы в Алтайском крае, в сравнении с субъектами Российской Федерации, входящими в состав Сибирского Федерального округа; о погашении задолженности по выплате заработной платы; о выделении средств на обновление фонда школьных библиотек; об обеспечении ба-

зовых школ автобусами для организации подвоза учащихся и внеклассной деятельности; об ускорении работ по модернизации телефонной связи для выхода школ в Интернет; о развитии дошкольного образования. Были высказаны предложения о разработке краевой программы привлечения и закрепления молодых педагогических кадров в сельской местности и увеличения финансирования для приобретения оборудования для занятий спортом. Прозвучали критические замечания по вопросам сокращения малокомплектных школ, реализации программ модернизации оборудования школьных столовых, общего финансирования народного образования. Обсуждались также и другие проблемные темы.

В ходе мероприятий участниками встреч были высказаны пожелания в адрес Администрации края о продолжении работы по дальнейшему повышению жизненного уровня населения в Алтайском крае.

Заместителями Губернатора Алтайского края, руководителями органов исполнительной власти Алтайского края по проблемам, поставленным перед ними жителями края, были даны поручения, контроль над исполнением которых осуществляется соответствующими подразделениями.

Вопросы и замечания, относящиеся к жизнедеятельности сферы образования и требующие оперативного решения, были направлены в управление Алтайского края по образованию и делам молодежи.

Опыт проведения информационных дней в Алтайском крае показал, что население с интересом относится к такой форме работы власти и граждан. Прямое общение жителей с представителями государственной власти снимает многие проблемы.

Диалог власти и населения в Алтайском крае по актуальным темам социально-экономического развития продолжается и есть уверенность в том, что совместными усилиями развитие в крае будет идти ускоренными темпами.



Юрслва Юрьевна ШАШКОВА, доцент кафедры политологии Алтайского государственного университета, кандидат исторических наук

12 октября 2008 года в Алтайском крае во всех муниципальных образованиях состоялись выборы органов местного самоуправления. Целью данной статьи является анализ участия региональных отделений, политических партий в избирательной кампании, итогов выборов, а также выявление особенностей местных выборов.

ВЫБОРЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ: ИТОГИ И ОСОБЕННОСТИ

Муниципальные выборы 12 октября 2008 г. стали последним «аккордом» электорального цикла 2007–2008 гг. в Алтайском крае. В ходе них был **сформирован ряд районных и сельских собраний депутатов**, но наибольшее внимание привлекли **выборы депутатов Барнаульской городской Думы и глав районов края**. И дело здесь не только в разнице объема полномочий и размерах подконтрольного бюджета, но и в специфике конкуренции на этих выборах, количестве кандидатов и методах работы с избирателями.

В общем, характеризуя муниципальные выборы 12 октября, следует отметить **их повышенную конкурентность**, особенно в Барнауле. Причин тому несколько. Во-первых, это были первые выборы, разделенные с региональными. До этого большинство известных, влиятельных кандидатов баллотировалось либо в краевое Законодательное Собрание, либо туда и в муниципалитеты, но приоритет всегда отдавался краевому уровню. Во-вторых, количество органов власти, формируемых путем выборов и по мажоритарной системе неуклонно сокращается, повышая спрос на мандаты со стороны различных субъектов политических интересов и амбициозных личностей. Также усиливается управляемость электоральных процессов, растет затратность избирательных кампаний. На этом фоне **муниципальные выборы становятся относительно более свободным и доступным способом вхождения в систему власти**. Наконец, усиливается партийное участие в формировании муниципальных органов власти, накладываясь на участие бизнеса, региональных и административных органов власти. Все это привело к ожесточенной борьбе большого числа кандидатов и стоящих за ними групп интересов на осенних выборах 2008 г. Так, только в Барнауле на 35 мандатов гордумы претендовало 211 кандидатов.

Соответственно **сама избирательная кампания** также отличалась довольно

жесткими методами ведения: «листовочной войной», массовым уничтожением наглядной агитации конкурентов, запугиванием агитаторов и нападениями на них, неприкрытым, откровенным подкупом избирателей. Свою лепту внесли и административные методы, в частности, беспрецедентный массовый отказ в регистрации в Барнауле независимым кандидатам якобы за погрешности в оформлении документов.

Эти действия в сочетании с общей разочарованностью граждан в любых выборах как процедуре воздействия на органы власти и проводимую ими политику, принижением или непониманием роли органов местного самоуправления в жизни городов и районов края привели к одной из самых низких степени участия избирателей за последнее десятилетие. В сельской местности она составляла от 40% (выборы представительных органов) до 60% (на выборах глав районов), тогда как в городах эта цифра варьировалась в пределах 20%. На выборах депутатов Барнаульской городской Думы V созыва явка избирателей, по данным крайизбиркома, составила 18,43%. Следовательно, победившие депутаты набрали от 700 до 2500 голосов избирателей, что как сейчас, так и в дальнейшем ставит вопрос о легитимности данного органа власти в глазах горожан.

Каковы социально-политические итоги муниципальных выборов? Формально они завершились победой выдвиженцев «Единой России», хотя и продемонстрировали стремление общества к обновлению власти в условиях нарастающего кризиса.

В Барнауле из 35 избранных депутатов городской Думы 16 уже были депутатами Гордумы прошлых созывов. 27 депутатов были выдвинуты по списку от партии «Единая Россия», 1 депутат – от партии «Справедливая Россия», 7 депутатов – самовыдвиженцы. Абсолютное большинство депутатов БГД принадлежит к руководящему уровню – среди них насчитывается 7 руководи-

телей образовательных учреждений, 4 – лечебных учреждений, 8 – предприятий, 14 – предпринимателей, один пенсионер и один руководитель ТОО. Из 35 депутатов – 4 женщины, 31 мужчина. Средний возраст депутатов – 47 лет.

В целом же 12 октября в Алтайском крае было распределено 429 депутатских мандатов. Из них «Единая Россия» получила 188 мандатов, «Справедливая Россия» – 18, Аграрная партия России – 11 (все – в Родинском райсовете), ЛДПР – 8, КПРФ – 6. Еще 182 мандата достались самовыдвиженцам. Таким образом, во всех избранных городских (в Барнауле, Белокурихе, Рубцовске, Камне-на-Оби) и районных законодательных органах фракции «партии власти» определено станут фракциями большинства.

Из 17 бывших руководителей представительных органов 6 стали депутатами, а значит, имеют возможность снова занять свой пост.

Кроме того, в тот же день избирались главы 29 районов края. В числе претендентов выступал 21 действующий глава районов, одиннадцать из них подтвердили мандат доверия. С наибольшим одобрением на месте остался глава Рубцовского района П. Афанасьев (почти 80% голосов), чуть менее дружно поддержали своих глав жители Ключевского (А. Мельников), Ребрихинского (А. Прахт) районов. В проигрыше оказались руководители Павловского, Завьяловского, Красногорского, Троицкого, Залесовского, Локтевского, Ребрихинского, Хабарского, Шипуновского, Курьинского районов. Из поддержанных «Единой Россией» глав утратили свои позиции А. Солдатов в Завьяловском районе, М. Зань в Троицком и Н. Золотарев в Павловском районах.

В Павловском районе главой стал В. Попов, бывший вице-губернатор из команды М. Евдокимова. Еще один известный судебными процессами экс-глава района А. Мартынов получила на выборах поддержку жителей Ельцовского района и вновь избран главой.





18 избранных глав одержали победу при поддержке «Единой России», в Шипуновском районе выиграл «справедливоросс» И. Бергин, остальные лидеры голосования относятся к категории самовыдвиженцев.

В целом следует отметить, что муниципальные выборы 12 октября 2008 г. в Алтайском крае подтвердили тезис М. Фиорины о преобладании в современном обществе экономического характера голосования и его ретроспективной ориентации. Несмотря на все усиления краевых органов власти, делеги-

тимация ряда глав, **неблагоприятная экономическая ситуация в районах, отсутствие заметной социально ориентированной деятельности отдельных депутатов представительных органов в предшествующий период привели к их поражению на выборах.** Итоги голосования в очередной раз показали, что с одной стороны, **подготовка к выборам не должна ограничиваться рамками избирательных кампаний,** а с другой – **политические лозунги и проекты зачастую ничего не значат на муниципальном уровне, избиратель**

голосует, исходя из оценки возможностей получения прибыли с кандидата, разово, в момент голосования, или долгосрочно, после его избрания. И это окончательно лишает наши выборы одной из важнейших их функций – определения стратегии развития общества и формирования «повестки дня» для органов власти всех уровней, что не может не сказаться на функционировании российской политической системы.

Работа выполнена при поддержке РГСН (проект 08-03-00007а).

Сергей Анатольевич Химочка, начальник управления Администрации края по взаимодействию с органами местного самоуправления и организационной работе

12 октября 2008 года в Алтайском крае состоялись выборы 29 глав муниципальных районов и городских округов. В 17 городах и районах прошли выборы депутатов представительных органов. В 496 сельских поселениях состоялись выборы глав муниципальных образований, в 598 – депутатов представительных органов.

ИТОГИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ

Особенностью состоявшихся 12 октября 2008 года в Алтайском крае выборов стало то, что избиралась исключительно местная власть и **впервые выборы муниципального уровня были отделены от других.**

Население 29 муниципальных образований (28 муниципальных районов и 1 городского округа) выбирало высших должностных лиц – глав муниципальных образований, в 17 городах и районах состоялись выборы депутатов представительных органов. Жители 496 сельских поселений определились по главам муниципальных образований, а 598 – по депутатам представительных органов.

Больше всего желающих стать главой муниципального образования было в Быстроистокском районе – 11 человек, в Суетском районе выдвигались 9 кандидатов, еще в двух – в Павловском и Ельцовском – по 8, а в четырех районах – Алтайском, Петропавловском, Ребрихинском и Рубцовском – число выдвинувшихся кандидатов было минимальным – всего по 2 человека.

Из 21 действующих глав районов и городов, выдвигавших свои кандидатуры, лишь 11 были поддержаны избирателями своей территории и избраны на очередной срок полномочий. Причем **глава Алтайского района Коршунов В.П. будет исполнять свои полномочия уже четвертый срок подряд, еще двое глав – Прахт А.А. в Ребрихинском районе и Гончаров Н.Е. в Целинном – избраны на третий срок. Это говорит о стабильности территорий, возглавляемых этими людьми, и поддержке их действий населением.**

В числе вновь избранных глав районов и городов руководители организаций, учреждений и фермерских хозяйств, имеющие опыт хозяйственной деятельности, предприниматели, пенсионеры. **Большой интерес к участию в выборах проявили бывшие военные и пенсионеры МВД.** И добились успеха – из шести выдвигавших свои кандидатуры избраны все.

В Ельцовском районе вновь избран бывший глава района, который досрочно прекратил свои полномочия по решению представительного органа района в связи с вступлением в силу приговора суда.

Возраст победивших также различен. **Самому молодому из них в этом году исполняется 36 лет, самому старшему исполнился 61 год.**

К сожалению, среди избранных глав районов и городов нет ни одной женщины, хотя 8 представительниц прекрасного пола участвовали в конкурсе на первое лицо района, среди них: учителя, муниципальные служащие, врач, предприниматели.

Что касается партийной принадлежности избранных, то большинство из них являются членами партии «Единая Россия», Троицким и Шипуновским районами будут управлять «справедливороссы».

При избрании депутатов представительных органов городов и районов самую большую поддержку избирателей также получила партия «Единая Россия», далее идут «Справедливая Россия», «Аграрная партия России», ЛДПР, КПРФ.

В г. Барнауле состоялись выборы депутатов Барнаульской городской Думы. Подавляющее большинство голосов избирателей набрали кандидаты, являющиеся членами партии «Единая Россия», так из 35 мандатов ими получено 27; 1 мандат получил член партии «Справедливая Россия», оставшиеся 7 получили кандидаты, выдвинутые в порядке самовыдвижения. А венцом выборов стало избрание спикером Барнаульской городской Думы женщины – Зубович Л.Н.

В целом, голосование на избирательных участках края прошло достаточно спокойно, серьезных нарушений избирательного законодательства при проведении голосования не зафиксировано.

Кроме того, 12 октября **на территории города Змеиногорска и Змеиногорского района состоялся референдум.** На голосование было вынесено два вопроса: создание единого муниципального образования Змеиногорский район с административным центром в городе Змеиногорске и проект концепции социально-экономического развития объединенной территории. Жители обоих муниципальных образований проявили большой интерес к голосованию. И в городе, и в районе явка на участках была одной из самых высоких в крае, даже несмотря на то, что в городе не проводились никакие выборы.

Результаты голосования показали, что население – около 85% жителей города и более 77 % жителей района, принявших участие в голосовании, – за объединение и создание экономического сильного муниципального образования.



Список депутатов Барнаульской городской Думы пятого созыва

№ ок- руга	Фамилия, имя, отчество	Год рождения	Образование	Наименование должности, основного места работы или службы, род занятий	Субъект выдвижения
1	Сарычев Александр Алексеевич	1977	высшее	Генеральный директор ООО «Компань- он АГРО»	самовыдвижение
2	Маликов Виталий Николаевич	1958	высшее	Генеральный директор ОАО «Барнауль- ская горэлектросеть»	Единая Россия
3	Семдянкин Сергей Анатольевич	1953	высшее	Директор МУП «Горэлектротранс»	Единая Россия
4	Юдин Виктор Григо- рьевич	1945	среднее профес- сиональное	Председатель Совета ТОС Петровского микрорайона г. Барнаула	Единая Россия
5	Миронов Александр Алексеевич	1959	высшее	Директор МОУ «СОШ №80»	Единая Россия
6	Данилов Александр Николаевич	1960	высшее	Главный врач МУЗ «Городская детская больница №1»	Единая Россия
7	Безбородов Сергей Петрович	1957	высшее	Главный врач МУЗ «Городская поликли- ника №9»	Единая Россия
8	Гладышев Валерий Николаевич	1959	высшее	Директор МОУ «СОШ №81»	Единая Россия
9	Писарев Сергей Викторович	1958	высшее	Директор ООО Парк развлечений и от- дыха «Лесная сказка»	Единая Россия
10	Морозов Алексей Васильевич	1951	высшее	Директор МОУ «Лицей №101»	Единая Россия
11	Гаврин Геннадий Николаевич	1960	высшее	Директор МОУ «Лицей №112»	Единая Россия
12	Алферов Игорь Вла- димирович	1956	высшее	Директор ООО «Альфа-Инвест»	Единая Россия
13	Прозоров Андрей Иванович	1966	высшее	Руководитель (главный врач) МУЗ «Го- родская поликлиника №14»	Единая Россия
14	Солодилов Андрей Андреевич	1959	высшее	Советник генерального директора ОАО «Барнаульский пивоваренный завод»	Единая Россия
15	Чаплыгина Светлана Николаевна	1966	высшее	Исполнительный директор ООО «Ал- тайавтосервис»	Единая Россия
16	Кириллов Виктор Иванович	1951	высшее	Директор МОУ «СОШ №107»	самовыдвижение
17	Шутова Ольга Ми- хайловна	1959	среднее	Руководитель МУП «Дирекция едино- го заказчика №1» Ленинского района г.Барнаула	Единая Россия
18	Павлов Юрий Алек- сандрович	1963	высшее	Председатель Совета АКПОО «Басти- он»	самовыдвижение





№ округа	Фамилия, имя, отчество	Год рождения	Образование	Наименование должности, основного места работы или службы, род занятий	Субъект выдвижения
19	Кислицин Игорь Георгиевич	1964	высшее	Заместитель директора ООО «Алтайский завод топливной аппаратуры»	Единая Россия
20	Белоус Алексей Михайлович	1977	высшее	Генеральный директор ООО «БАМ-Строй»	самовыдвижение
21	Величкин Юрий Васильевич	1959	высшее	Директор ООО Производственно-коммерческая фирма «Безасбестовые технические изделия»	Единая Россия
22	Морозов Геннадий Михайлович	1947	высшее	пенсионер	Единая Россия
23	Тетерятник Станислав Викторович	1976	среднее	Генеральный директор ООО «Краевое агентство информации»	самовыдвижение
24	Касплер Валерий Владиславович	1956	высшее	Генеральный директор ЗАО Компания «Сибирьавтоцентр»	Единая Россия
25	Черданцев Александр Павлович	1956	высшее	Заместитель директора ООО «Первая продовольственная компания»	Справедливая Россия
26	Братышев Альберт Викторович	1962	высшее	Главный врач МУЗ «Городская больница №8»	Единая Россия
27	Яшкин Виктор Алексеевич	1951	высшее	Генеральный директор ОАО «Холдинговая компания «Барнаульский станкостроительный завод»	Единая Россия
28	Зубович Людмила Николаевна	1948	высшее	Директор МОУ «СОШ №31»	Единая Россия
29	Струченко Сергей Викторович	1977	высшее	Заместитель директора по общим вопросам ООО «Группа Центр»	самовыдвижение
30	Шрамко Юрий Владимирович	1978	высшее	Директор ООО «Скиф-строй»	Единая Россия
31	Быкова Екатерина Витальевна	1981	высшее	Начальник отдела по вопросам ЖКХ, благоустройства и газификации ООО «Первая городская компания землеустройства, имущественных отношений и строительства «Домашний очаг»	самовыдвижение
32	Пирожков Василий Петрович	1956	высший	Директор МОУ «Гимназия №27»	Единая Россия
33	Попов Виктор Петрович	1949	высшее	Председатель Совета директоров ЗАО «Деловой центр»	Единая Россия
34	Куц Иван Васильевич	1980	высшее	Заместитель генерального директора ОАО «Алтайская краевая расчетная палата»	Единая Россия
35	Лунев Альберт Анатольевич	1965	высшее	Генеральный директор ООО «СПТК»	Единая Россия



Сведения о руководителях органов местного самоуправления городов и районов Алтайского края на 27 октября 2008 года

№ п/п	Город, район	Ф.И.О. главы города, района	Способ и время формирования	Ф.И.О. главы администрации города, района	Способ и время формирования	Ф.И.О. руководителя представительного органа города, района	Способ и время формирования
1.	Алейский	Агаркова Светлана Яковлевна	муниципальные выборы, март 2008 г.	Агаркова Светлана Яковлевна		Петрин Владимир Васильевич	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г.
2.	Алтайский	Коршунов Виктор Павлович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Коршунов Виктор Павлович		Зиновьев Владимир Михайлович	избрание из числа депутатов, март 2008 г.
3.	Баевский	Кравченко Александр Петрович	избрание из числа депутатов, март 2008 г.	Кербер Эдуард Эдуардович	назначение по контракту, апрель 2008 г.	Кравченко Александр Петрович	
4.	Бийский	Максачук Иван Павлович	муниципальные выборы, март 2006 г.	Максачук Иван Павлович		Дудченко Валерий Михайлович	избрание из числа депутатов, март 2008 г.
5.	Благовещенский	Головёшкин Виктор Иосифович	избрание из числа депутатов, март 2008 г.	Гинц Андрей Артурович	назначение по контракту, апрель 2008 г.	Головёшкин Виктор Иосифович	
6.	Бурлинский	Авраменко Александр Николаевич	муниципальные выборы, октябрь 2006 г.	Авраменко Александр Николаевич		Николюк Надежда Васильевна	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г.
7.	Быстроистокский	Мещеряков Виктор Сергеевич	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Мещеряков Виктор Сергеевич		Рудич Ольга Брониславовна	избрание из числа депутатов, март 2008 г.
8.	Волчихинский	Поленичко Василий Николаевич	муниципальные выборы, март 2007 г.	Поленичко Василий Николаевич		Кочнев Виктор Николаевич	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г.
9.	Егорьевский	Егоров Владимир Михайлович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Егоров Владимир Михайлович		Егоров Евгений Михайлович	избрание из числа депутатов, март 2008 г.
10.	Ельцовский	Мартынов Алексей Степанович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Мартынов Алексей Степанович		Тихонов Евгений Александрович	избрание из числа депутатов, март 2008 г.
11.	Завьяловский	Чудинов Сергей Иванович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Чудинов Сергей Иванович		Киришкин Валерий Иванович	избрание из числа депутатов, март 2008 г.
12.	Залесовский	Черныш Николай Алексеевич	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Черныш Николай Алексеевич		Фефёлкин Сергей Иванович	избрание из числа депутатов, март 2008 г.
13.	Заринский	Балабин Виктор Михайлович	избрание из числа депутатов, март 2008 г.	Локтионов Юрий Геннадьевич	назначение по контракту, апрель 2008 г.	Балабин Виктор Михайлович	
14.	Змеиногорский	Остапченко Пётр Николаевич	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Остапченко Пётр Николаевич		Воробьёв Николай Иванович	избрание из числа депутатов, март 2008 г.





№ п/п	Город, район	Ф.И.О. главы города, района	Способ и время формирования	Ф.И.О. главы администрации города, района	Способ и время формирования	Ф.И.О. руководителя представительного органа города, района	Способ и время формирования
15.	Зональный	Беспалов Андрей Михайлович	муниципальные выборы, март 2008 г.	Беспалов Андрей Михайлович		Воробьева Валентина Николаевна	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г
16.	Калманский	Вундер Александр Александрович	избрание из числа депутатов, март 2008 г	Тахтаров Сергей Анатольевич	назначение по контракту, апрель 2008 г	Вундер Александр Александрович	
17.	Каменский	Семенец Анатолий Михайлович	избрание из числа депутатов, март 2008 г	Штин Владимир Григорьевич	назначение по контракту, апрель 2008 г	Семенец Анатолий Михайлович	
18.	Ключевский	Мельников Александр Иванович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Мельников Александр Иванович		Жук Пётр Петрович	избрание из числа депутатов, март 2008 г
19.	Косихинский	Татарников Константин Александрович	муниципальные выборы, март 2008 г.	Татарников Константин Александрович		Голомозин Юрий Александрович	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г
20.	Красногорский	Дайбов Михаил Иванович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Дайбов Михаил Иванович		Дайбов Евгений Иванович	избрание из числа депутатов, март 2008 г
21.	Краснощековский	Петров Евгений Владимирович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Петров Евгений Владимирович		И.о. Ханина Галина Алексеевна	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г
22.	Крутихинский	Гребенщиков Александр Петрович	муниципальные выборы, октябрь 2006 г.	Гребенщиков Александр Петрович		Филинов Сергей Николаевич	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г
23.	Кулундинский	Лукьянов Александр Николаевич	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Лукьянов Александр Николаевич		Лёгенький Александр Петрович	избрание из числа депутатов, март 2008 г
24.	Курьинский	Башкатов Николай Васильевич	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Башкатов Николай Васильевич		Евсеева Тамара Филипповна	избрание из числа депутатов, март 2008 г
25.	Кытмановский	Тарасов Николай Алексеевич	муниципальные выборы, март 2008 г.	Тарасов Николай Алексеевич		Шмидт Владимир Владимирович	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г
26.	Локтевский	Шувалов Сергей Борисович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Шувалов Сергей Борисович		Волкова Людмила Егоровна	избрание из числа депутатов, март 2008 г
27.	Мамонтовский	Урбах Александр Андреевич	муниципальные выборы, март 2008 г.	Урбах Александр Андреевич		Переверзев Геннадий Николаевич	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г
28.	Михайловский	Юров Геннадий Сергеевич	муниципальные выборы, март 2008 г.	Юров Геннадий Сергеевич		Гартман Иван Давыдович	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г
29.	Новичихинский	Тратонин Александр Александрович	избрание из числа депутатов, март 2008 г	Гричанов Сергей Николаевич	назначение по контракту, апрель 2008 г	Тратонин Александр Александрович	
30.	Немецкий национальный	Бернгардт Александр Альбертович	избрание из числа депутатов, март 2008 г	Эккерт Фёдор Эвальдович	назначение по контракту, апрель 2008 г	Бернгардт Александр Альбертович	



№ п/п	Город, район	Ф.И.О. главы города, района	Способ и время формирования	Ф.И.О. главы администрации города, района	Способ и время формирования	Ф.И.О. руководителя представительного органа города, района	Способ и время формирования
31.	Павловский	Попов Владимир Александрович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Попов Владимир Александрович		Подлужина Валентина Александровна	избрание из числа депутатов, март 2008 г
32.	Панкрушихинский	Роликов Василий Иннокентьевич	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Роликов Василий Иннокентьевич		Матяш Анатолий Николаевич	избрание из числа депутатов, март 2008 г
33.	Первомайский	Бокарев Владимир Николаевич	избрание из числа депутатов, март 2008 г	Ефремов Павел Васильевич	назначение по контракту, апрель 2008 г	Бокарев Владимир Николаевич	
34.	Петропавловский	Козликин Сергей Васильевич	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Козликин Сергей Васильевич		Никифоров Владимир Иванович	избрание из числа депутатов, март 2008 г
35.	Поспелихинский	Краутер Владимир Фёдорович	избрание из числа депутатов, март 2008 г	Шрейдер Пётр Петрович	назначение по контракту, апрель 2008 г	Краутер Владимир Фёдорович	
36.	Ребрихинский	Практ Александр Андреевич	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Практ Александр Андреевич		Донских Елена Геннадьевна	избрание из числа депутатов, март 2008 г
37.	Родинский	Катаманов Сергей Григорьевич	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г	И.о. Челомбитко Борис Николаевич	назначение по контракту, апрель 2008 г	Катаманов Сергей Григорьевич	
38.	Романовский	Костенко Виктор Анатольевич	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Костенко Виктор Анатольевич		Дядюшенко Василий Иванович	избрание из числа депутатов, март 2008 г
39.	Рубцовский	Афанасьев Пётр Иванович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Афанасьев Пётр Иванович		Кибяков Сергей Александрович	избрание из числа депутатов, март 2008 г
40.	Славгородский	Антонюк Лидия Ивановна	избрание из числа депутатов, март 2008 г	Герасименко Александр Иванович	назначение по контракту, апрель 2008 г	Антонюк Лидия Ивановна	
41.	Смоленский	Шитц Владимир Викторович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Шитц Владимир Викторович		Паршин Владимир Васильевич	избрание из числа депутатов, март 2008 г
42.	Советский	Полковников Александр Геннадьевич	избрание из числа депутатов, март 2008 г	Вебер Василий Васильевич	назначение по контракту, апрель 2008 г	Полковников Александр Геннадьевич	
43.	Солонешенский	Шепелин Владимир Николаевич	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Шепелин Владимир Николаевич		Брия Иван Петрович	избрание из числа депутатов, март 2008 г
44.	Солтонский	Маклаков Николай Дмитриевич	избрание из числа депутатов, март 2008 г	Лудцев Михаил Павлович	назначение по контракту, апрель 2008 г	Маклаков Николай Дмитриевич	
45.	Суетский	Коробов Виктор Александрович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Коробов Виктор Александрович		Альт Александр Каспарович	избрание из числа депутатов, март 2008 г





№ п/п	Город, район	Ф.И.О. главы города, района	Способ и время формирования	Ф.И.О. главы администрации города, района	Способ и время формирования	Ф.И.О. руководителя представительного органа города, района	Способ и время формирования
46.	Табунский	Чайка Николай Владимирович	избрание из числа депутатов, март 2008 г	Швыдкой Виктор Сергеевич	назначение по контракту, апрель 2008 г	Чайка Николай Владимирович	
47.	Тальменский	Сафронов Владимир Иванович	муниципальные выборы, март 2008 г.	Сафронов Владимир Иванович		Карташов Валерий Николаевич	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г
48.	Тогульский	Ральников Анатолий Васильевич	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Ральников Анатолий Васильевич		Кречетов Дмитрий Александрович	избрание из числа депутатов, март 2008 г
49.	Топчихинский	Альшанская Татьяна Леонидовна	избрание из числа депутатов, март 2008 г	Григорьев Александр Николаевич	назначение по контракту, апрель 2008 г	Альшанская Татьяна Леонидовна	
50.	Третьяковский	Жолнеров Владимир Алексеевич	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Жолнеров Владимир Алексеевич		Полетаев Юрий Иванович	избрание из числа депутатов, март 2008 г
51.	Троицкий	Чигирев Олег Владимирович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Чигирев Олег Владимирович		Шитиков Сергей Николаевич	избрание из числа депутатов, март 2008 г
52.	Тюменцевский	Зибен Евгений Артурович	муниципальные выборы, март 2007 г.	Зибен Евгений Артурович		Шушаков Александр Демьянович	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г.
53.	Угловский	Кряков Александр Владимирович	муниципальные выборы, март 2008 г.	Кряков Александр Владимирович		Каменев Владимир Алексеевич	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г.
54.	Усть-Калманский	Бродников Сергей Александрович	избрание из числа депутатов, март 2008 г	Кудинов Виктор Петрович	назначение по контракту, апрель 2008 г	Бродников Сергей Александрович	
55.	Усть-Пристанский	Авдеев Николай Петрович	муниципальные выборы, март 2008 г.	Авдеев Николай Петрович		Агулов Святослав Васильевич	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г.
56.	Хабарский	Калиновский Михаил Васильевич	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Калиновский Михаил Васильевич		Новиков Олег Григорьевич	избрание из числа депутатов, март 2008 г
57.	Целинный	Гончаров Николай Егорович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Гончаров Николай Егорович		Толстопят Людмила Николаевна	избрание из числа депутатов, март 2008 г
58.	Чарышский	Милворотов Владимир Кириллович	муниципальные выборы, март 2008 г.	Милворотов Владимир Кириллович		Уварова Татьяна Владимировна	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г.
59.	Шелаболихинский	Тарасенко Александр Сергеевич	муниципальные выборы, март 2008 г.	Тарасенко Александр Сергеевич		Афанасьева Галина Николаевна	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г.
60.	Шипуновский	Бергин Иван Петрович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Бергин Иван Петрович		Генинг Галина Степановна	избрание из числа депутатов, март 2008 г
61.	г. Алейск	Мерзликин Александр Михайлович	муниципальные выборы, октябрь 2008 г.	Мерзликин Александр Михайлович		Старовойтова Алла Петровна	избрание из числа депутатов, июль 2008 г



№ п/п	Город, район	Ф.И.О. главы города, района	Способ и время формирования	Ф.И.О. главы администрации города, района	Способ и время формирования	Ф.И.О. руководителя представительного органа города, района	Способ и время формирования
62.	г. Барнаул	Колганов Владимир Николаевич	муниципальные выборы, март 2008 г.	Колганов Владимир Николаевич		Зубович Людмила Николаевна	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г.
63.	г. Белокуриха	Каменев Александр Филиппович	муниципальные выборы, март 2008 г.	Каменев Александр Филиппович		Криворученко Сергей Константинович	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г.
64.	г. Бийск	Мосиевский Анатолий Викторович	муниципальные выборы, октябрь 2006 г.	Мосиевский Анатолий Викторович		Громогласова Лидия Афанасьевна	избрание из числа депутатов, март 2008 г.
65.	г. Заринск	Балабин Сергей Михайлович	избрание из числа депутатов, март 2008 г.	Терёшкин Иван Иванович	назначение по контракту, апрель 2008 г.	Балабин Сергей Михайлович	
66.	г. Змеиногорск	Коренский Владимир Иванович	муниципальные выборы, март 2007 г.	Коренский Владимир Иванович		Учкин Юрий Григорьевич	избрание из числа депутатов, март 2008 г.
67.	г. Каменьна-Оби	Плясов Андрей Николаевич	муниципальные выборы, март 2008 г.	Плясов Андрей Николаевич		Рутковский Валерий Геньевич	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г.
68.	г. Новоалтайск	Иванченко Андрей Васильевич	избрание из числа депутатов, март 2008 г.	Иванов Владимир Ильич	назначение по контракту, апрель 2008 г.	Иванченко Андрей Васильевич	
69.	г. Рубцовск	Гамалеев Пётр Павлович	муниципальные выборы, март 2008 г.	Гамалеев Пётр Павлович		Будет избран 31.10.2008 г.	избрание из числа депутатов, октябрь 2008 г.
70.	г. Славгород	Кропов Анатолий Григорьевич	муниципальные выборы, декабрь 2004 г.	Кропов Анатолий Григорьевич		Литау Андрей Фёдорович	избрание из числа депутатов, декабрь 2004 г.
71.	г. Яровое	Герстнер Александр Михайлович	избрание из числа депутатов, март 2008 г.	Мартынова Нина Ефимовна	назначение по контракту, апрель 2008 г.	Герстнер Александр Михайлович	
72.	ЗАТО Сибирский	Драчёв Сергей Михайлович	муниципальные выборы, октябрь 2006 г.	Драчёв Сергей Михайлович		Кожа Николай Михайлович	избрание из числа депутатов, октябрь 2006 г.
73.	Железнодорожный	-		Воронков Анатолий Филиппович		-	
74.	Индустриальный	-		Гладышев Пётр Анатольевич		-	
75.	Ленинский	-		Золотарёв Василий Иванович		-	
76.	Октябрьский	-		Лизина Нина Михайловна		-	
77.	Центральный	-		Сираш Александр Фёдорович		-	





КНИЖНОЕ ОБОЗРЕНИЕ

Павленко, Е.М. Формирование культуры прав человека и конституционного правосознания в современной России. Монография / Е. М. Павленко. - М.: Права человека, 2008. - 184 с.



Настоящая работа представляет собой первое монографическое исследование, посвященное разработке и теоретическому обоснованию концепции формирования культуры прав человека и конституционного правосознания в современном российском обществе.

Категория «культура прав человека» не была ранее предметом исследования в науке. Поэтому определение содержания данного понятия, выделение его особенностей представляют особый научный интерес. Преобразования российских политических и правовых институтов, происходящие в последние десятилетия, очевидны. Однако эффективность и стабильность их результатов во многом зависит от степени развитости конституционного правосознания в современном обществе. Данный феномен не может сформироваться вне ценностей конституционализма, демократии, прав и свобод человека. Одновременно указанные вопросы не получили должного теоретического осмысления. Поэтому представленная монография является достойным вкладом в научные исследования подобного рода.

Автор книги с уважением воспринимает предшествующие теорети-

ческие достижения как в конституционном праве, так и смежных науках, корректно полемизирует с авторами различных точек зрения, довольно четко определяет собственную научную позицию. К актуальности темы исследования можно еще добавить и то, что она имеет многочисленные теоретические ответвления, характеризуется междисциплинарностью, сложностью в практической апробации и специфичностью.

Научная новизна и теоретическая значимость данного исследования предопределены тем, что на страницах монографии впервые сформулированы концептуальные основы новой в науке категории «культура прав человека»; рассмотрены ее сущность и содержание, соотношение и взаимосвязь с такими явлениями правовой действительности, как конституционное правосознание, правосознание, правовая культура; дано авторское определение понятия «конституционное правосознание»; раскрыто содержание субъективного права человека знать свои права; проанализировано современное состояние культуры прав человека и конституционного правосознания в РФ; выявлены антиподы культуры прав человека и деформации конституционного правосознания, препятствующие их формированию; обоснованы современные приоритетные направления и формы деятельности государственных и общественных структур по формированию культуры прав человека и конституционного правосознания.

Необходимо отметить, что автором проделана большая кропотливая работа. Ею обстоятельно изучены все аспекты культуры прав человека и конституционного правосознания как явлений общественной жизни и как научных категорий. Следует признать оправданность авторского подхода, основанного на выявлении и изучении их взаимной обусловленности, что позволяет лучше понять внутреннее содержание и культуры прав человека, и конституционного правосознания.

Несомненной заслугой Е.М. Павленко является авторство в отношении ряда определений: «культура прав человека», «конституционное правосознание», «право знать свои права». Они, безусловно, вносят определенный вклад в развитие науки конституционного права и учение о правах человека и придают работе теоретическую значимость.

Избранные для исследования вопросы логически взаимосвязаны, отличаются новизной, получили достаточно полное научное разрешение и подкреплены результатами проведенных Е.М. Павленко социологических исследований, которые помогают глубже понять суть анализируемых явлений и причины, способствующие их деформации.

Достоверность содержащихся в монографии выводов, предложений и рекомендаций вызывают полное доверие в силу их обоснованности результатами научных исследований, а также богатого личного научно-педагогического и практического опыта работы автора. Так, положения и выводы настоящего исследования были апробированы автором в практической деятельности по обучению и просвещению различных целевых групп, как в Российской Федерации, так и в ряде стран СНГ и Восточной Европы в качестве тренера Совета Европы по образованию в области прав человека, международного эксперта, преподавателя вуза, в том числе в рамках тренингов, семинарских занятий, летних школ и сессий по подготовке госслужащих разных ведомств, специалистов в области образования, представителей неправительственных организаций, а также учащейся молодежи. В качестве международного эксперта Е.М.Павленко осуществляла организацию, руководство разработкой и экспертную оценку программ, учебников и пособий, исследовательских проектов, в том числе учебной программы и учебников по курсу «Права человека» для 10-11 классов общеобразовательных школ Республики Таджикистан,



консультирование авторов и рецензирование более 30 учебных программ по различным аспектам прав человека для юридических и неюридических вузов стран СНГ, а также Германии, Латвии, Монголии и Польши. Результаты исследования применяются автором в преподавательской деятельности на кафедре Прав человека юридического факультета Московского городского педагогического университета в рамках авторских программ курсов «Права человека», «Права ребенка», «Европейские механизмы защиты прав человека».

Концептуальные идеи настоящего исследования нашли отражение в разработанных целевых программах и проектах нормативно-правовых актов, в том числе в Проекте Конвенции ООН об обра-

зовании в области прав человека, представленном автором совместно с Р. В. Синельниковым на обсуждение и доработку в международные органы и государственные структуры РФ, и в Проекте Государственной программы «Гражданское образование в Российской Федерации на 2005-2010 годы», вынесенном на рассмотрение Экспертного совета по гражданскому образованию и образованию в области прав человека при Комитете по образованию и науке Государственной Думы РФ, Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в РФ, научной и педагогической общественности.

Работа Е.М.Павленко представляет собой целостный и заверченный научно-исследовательский труд в решении

крупной научной проблемы, вносящий существенный вклад в науку и практику конституционного права. Книга может быть рекомендована для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов, представителей неправительственных организаций и государственных структур, работающих в сфере образования в области прав человека, и всех лиц, заинтересованных в данной проблематике.

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

Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под ред. В.А. Козбаненко. – СПб.: Питер, 2008. – 576 с.



Рецензируемый комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ» представляет собой комплексное научно-практическое исследование института государственной гражданской службы. Он состоит из 17 глав, сформулированных в соответствии со структурой Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». В комментарии постатейно исследуется содержание данного закона и раскрываются основные институты

государственной гражданской службы.

Неоднородный состав авторского коллектива позволил гармонично соединить научные исследования по проблемам государственной службы и практическую деятельность специалистов, участвовавших в его подготовке. Это сделало исследование ценным не только для юридической науки, но и для правоприменительной практики. При этом очевидна правоприменительная направленность комментария.

В качестве положительного аспекта следует отметить то обстоятельство, что рецензируемая работа подготовлена не только на основе анализа положений Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», но и с использованием иных нормативно-правовых актов, регулирующих государственно-служебные отношения. При этом им дан глубокий анализ и в отдельных случаях выработаны рекомендации по их совершенствованию.

Практическое значение комментария заключается еще в том, что приложение содержит различные образцы документов, которые оформляются на государственной гражданской службе,

а также материалы информационного характера и судебная практика по государственно-служебным спорам.

В целом представленный комментарий в полном объеме раскрывает сущность профессиональной служебной деятельности, определяет механизм правового регулирования отношений на государственной гражданской службе и правовой статус государственного гражданского служащего.

Комментарий вызывает обоснованный научный интерес у руководителей и специалистов государственных органов, государственных гражданских служащих, широкого круга ученых-юристов и 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



Международный научно-методический семинар «Особенности организации бюджетного процесса в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия»



В рамках международного сотрудничества с Баварской школой управления в Алтайском филиале ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле с 11 по 14 ноября 2008 года прошел международный научно-методический семинар «Особенности организации бюджетного процесса в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия».

В семинаре приняли участие государственный служащий Федеральной службы миграции и переселенцев ФРГ Пауль Ельберт и старший государственный служащий Баварского министерства образования и культуры Ганс-Петер Шрот. В группу слушателей вошли работники органов государственной власти Алтайского края – 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.

Семинар прошел под патронатом заместителя Губернатора Алтайского края, председателя комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике В.Г. Притупова. В своем приветственном слове участникам семинара В.Г. Притупов отметил особую необходимость подобных мероприятий на современном этапе бюджетной реформы, проходящей в Российской Федерации, поскольку новации дадут больший эффект, если будут проводиться осмысленно на основе изученного опыта других стран.

Цель семинара - обмен опытом применения современных методов управления бюджетными средствами на региональном и муниципальном уровнях, а также поиск возможных путей совершенствования системы управления региональными и муниципальными финансами Алтайского края на основе изучения механизма организации бюджетного процесса в Федеративной Республике Германия.

В ходе семинара были рассмотрены следующие вопросы:

- государственное устройство, система органов государственной власти и бюджетная система ФРГ;
- законодательное регулирование бюджетного процесса в ФРГ;
- этапы формирования, рассмотрения и утверждения, а также исполнения федерального бюджета и регионального бюджета федеральной земли Бавария;
- финансовый контроль и полномочия федеральных касс;
- структура доходных и расходных статей бюджета, этапы финансового планирования и финансирования на федеральном и региональном уровнях.

Все вопросы обсуждались на основе сравнения опыта Российской Федерации и Федеративной Республики Германия. Семинар прошел в теплой, дружественной обстановке.

Проведенное мероприятие является первым этапом международного обмена опытом. В 2009 году состоится поездка делегации Алтайского края в федеральную землю Бавария для завершения изучения вопросов управления финансами на муниципальном уровне.



**АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**

**№ 2
2008**





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).

