СОДЕРЖАНИЕ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Е.К. Самраилова, А.Б Вешкурова
Национальная безопасность России: миграционная составляющая 3

З.С. Головина
Исследование надежности технологических и технических систем в техносферной безопасности 17

ЭКОНОМИКА ТРУДА

А.В. Семеньков
Кривая Филлипса как инструмент исследования рынка труда России 32

О.С. Бернацкая, П.П. Лутовинов
Методика оценки уровня квалификации работника 42

СОЦИАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕССЫ

Фам Ван Ха
Подготовка профсоюзных кадров – важнейшее направление деятельности профсоюзов Вьетнама 56

В.П. Галаганов, Р.Р. Хабибулин
Основные черты социальной поддержки отдельных категорий российских граждан как института социального обеспечения 66

А.И. Каптерев
Система «ПРОФСИЛА»: управление профориентацией 84

ТРУДОВОЕ ПРАВО

В.Т. Савин
Материальная ответственность работодателя за незаконное отстранение работника от работы 98

Н.А. Яковенко
Понятие, предмет, виды и стороны служебного контракта с сотрудником дипломатической службы за границей 110

Д.И. Логачев
Правовое регулирование удлиненных ежегодных оплачиваемых отпусков государственных гражданских служащих и муниципальных служащих 124

ФИНАНСЫ. ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ. КРЕДИТ

М.С. Сафонов, С.В. Кузнецов
Общественные финансы и государственные корпорации. К вопросу об усилении контролирующих функций государства **131**

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕССЫ

С.А. Скляров
К вопросу о сменяемости политической элиты Украины **153**

НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИИ: МИГРАЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ

Е.К. Самраилова,
профессор кафедры экономики труда
и управления персоналом АТиСО,
доктор политических наук. Адрес: 119454, Россия,
ул. Лобачевского, 90. Тел.: 89263459838. Email: samrailova@mail.ru;

А.Б. Вешкурова,
доцент кафедры экономики труда и
управления персоналом АТиСО,
кандидат экономических наук. Адрес: 119454, Россия,
ул. Лобачевского, 90. Тел.: 89639989720. Email: cab21@rambler.ru

Аннотация. Статья посвящена актуальным проблемам национальной безопасности России, возникающим в связи с увеличивающимся притоком мигрантов. Авторы определяют вызванные этим процессом основные угрозы и выявляют позитивный эффект, связанный, в частности, с профилактикой демографического спада, дают транскрипцию понятия «миграционная безопасность». Формирование стратегии управления миграционными процессами основано на знании внутренних механизмов формирования численности и состава, направления и структуры миграционных потоков, степени устойчивости и закономерностей связей миграции с другими социально-экономическими процессами. В статье отражены направления миграционной политики России и перечень мер по ее реализации в ближайшее время и представлена классификация последствий для стран-реципиентов при достижении критических значений мощности потоков мигрантов и накопленных объемов иностранных диаспор.

Приведены данные о средней заработной плате работающих граждан в странах СНГ в 2013 году, отражающие связь между уровнем доходов населения и интенсивностью трудовой миграции и данные подтверждающие, что ни одна из стран СНГ не поставляет в Россию рабочую силу высококвалифицированного уровня.

Авторы данной публикации полагают, что международная миграция, одновременно, способна дать позитивный эффект по ряду направлений обеспечения национальной безопасности и служит источником рисков в области национальной безопасности.

Отдельно рассматривается влияние иммиграции не только на экономическую ситуацию в Российской Федерации, но и на социально-культурную сферу ее общества.

Ключевые понятия: миграция, национальная безопасность, страна-реципиент, концепция миграционной безопасности, миграционная политика, миграционная привлекательность.

Проблема влияния миграции на состояние национальной безопасности России многогранна. Это и многообразие механизмов воздействия миграции на экономику, социально-культурную сферу, демографическую ситуацию, конкурентоспособность страны, на внешнеполитические отношения и др., а также возникновение взаимодействий в широком кругу участников общественных отношений в стране. Вопрос о роли миграционных процессов в обеспечении национальной безопасности России затрагивается в опосредованной форме в принятой «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [1]. Глубокое знание внутренних механизмов формирования численности и состава, направления и структуры миграционных потоков, степени устойчивости и закономерностей связей миграции с другими социально-экономическими процессами и т.п. необходимо для формирования стратегии управления миграционными процессами.

Чувствительность к изменениям условий в обществе и быстрота реагирования на эти изменения, подвижная структура мотиваций миграционной активности придают миграционным процессам неустойчивый характер, что затрудняет разработку и реализацию профильных долгосрочных программ. Проблемы влияния миграции на национальную безопасность привлекают внимание специалистов многих областей знания: демографов, социологов, экономистов, юристов, политологов, этнографов. Наиболее детальная система показателей о происходящих в стране миграционных процессах в пределах материалов документируемого учета представлена в официальных публикациях ФСГС России. Основным интегральным показателем выступает миграционный прирост (тыс. чел. в год), который за последние 20 лет и по прогнозу до 2030 года представлен в табл. 1.

Современную миграцию с учетом ряда классификационных признаков подразделяют на: внутреннюю и внешнюю; добровольную, принудительную и вынужденную; регулируемую государством и стихийную; трудовую, учебную, рекреационную; легальную и нелегаль-

Таблица 1

Данные миграционного прироста в Российской Федерации в 1992–2013 гг. (в тыс. чел. в год)

									Прогноз (высокий-низкий)			
1992	1995	2000	2005	2008	2010	2011	2012	2013	2015	2020	2025	2030
176,1	502,2	213,6	107,4	242,1	158,1	319,8	294,9	261,6	457,5-218,1	534,7-211,3	591,4-207,3	626,8-204,2

Источник: данные Росстата. – М. : Росстат. – 2014. URL: http://gks/ru>wps/wcm/connet/rosstat/ru…catalog

ную и т.д. С позиций проблем безопасности государства наибольший интерес представляет разграничение внешней миграции (иммиграции, эмиграции) на регулируемую государством и на стихийную, а также на легальную и нелегальную.

Сущность национальной безопасности как многокомпонентного понятия наиболее полно раскрывается при рассмотрении ее экономической, политической, демографической, социальной, этнической, экологической составляющих и их взаимообусловленности. Каждый из ее компонентов имеет сложную структуру. Важнейшим условием глубокого осмысления сущности и обеспечения национальной безопасности становится понимание механизмов их взаимосвязи.

Влияние внешней миграции на страны-реципиенты, как правило, комплексно и противоречиво, так как служит предпосылкой разрешения таких острых проблем, как старение населения, дефицит кадров и др., но одновременно порождает источники новых противоречий, причем столь масштабные, что они расцениваются как риски, угрозы национальной безопасности. К числу наиболее значимых негативных последствий для стран-реципиентов при достижении критических значений мощности потоков мигрантов и накопленных объемов иностранных диаспор относятся:

• коренная трансформация этнической и религиозной структуры

• населения;

• институализация иностранных диаспор;

• углубление сегментации рынка труда по профессиональному и

• этническому признакам;

• расширение и развитие теневого сектора экономики;

• рост нагрузки на социальную инфраструктуру и изменение структуры востребованных услуг;

• обострение проблем межнациональных и межконфессиональных

• отношений; усиление ксенофобии и националистических настроений среди представителей титульной национальности страны;

• рост уровня криминализации общества, изменение структуры преступности;

• рост дифференциации коренного населения страны по уровню жизнедеятельности из-за низкого уровня жизни мигрантов;

• замедление процесса интеграции иммигрантов в принимающее

• общество;

• нарастание угрозы террористических актов на территории страны

• реципиента.

Позитивные и негативные последствия воздействия миграции проявляются на иерархических уровнях общественной системы страны – на макро-, мезо-, микроуровнях.

В России, по мнению авторов публикации, внешняя миграция имеет особенно сложный характер.

Во-первых, место России в системе мировых миграционных потоков определяется тем, что она служит страной-реципиентом для относительно менее развитых стран-доноров, и потому наиболее значимые миграционные потоки представлены

временными трудовыми мигрантами преимущественно из стран ближнего зарубежья.

Во-вторых, начиная с 90-х годов прошлого столетия, Россия стала страной-донором высококвалифицированных кадров для развитых европейских стран и США, что наносит невосполнимый ущерб процессу воспроизводства качественного человеческого капитала. И сегодня ей приходится разрабатывать программы по стимулированию реэмиграции тех специалистов, которые ранее покинули страну.

В-третьих, угрозу национальной безопасности создает также особое географическое положении России, которое удобно для транзита мигрантов из стран Азии в Европу. Действующие ныне организационно-правовые нормы и неудовлетворительный пограничный контроль предопределяют исключительно высокую долю нелегальных мигрантов в общей численности последних. Вследствие этого институты власти лишены возможности формировать миграционную стратегию и политику, опираясь на достоверную информацию о реальной ситуации в области проходящих в стране миграционных процессов.

В-четвертых, достаточно сложным оказался вопрос определения хорошо просчитанного, разумного и не порождающего дополнительных проблем соотношения таких требующих совместимости принципов, как обеспечение национальной безопасности и соблюдение прав человека, укрепление демократии и интеграция в мировое сообщество.

В-пятых, эффективное обеспечение национальной безопасности возможно лишь при условии активности структур государственной власти и институтов гражданского общества. Однако в общественном сознании и поведении россиян пока не сформирована культура ее обеспечения в масштабах страны.

В-шестых, не разработаны теоретически и не учитываются в практике государственного управления миграционными процессами вопросы баланса и возможного конфликта интересов всех категорий субъектов, прямо или косвенно связанных с миграционными процессами.

Как полагают авторы статьи, вопросы миграционной безопасности как структурного элемента системы национальной безопасности не получили в России самостоятельного решения в теоретико-методологическом плане, и потому в качестве научной категории не имеют однозначного толкования. Не определены, к примеру, субъекты, объект и предмет, критерии и индикаторы оценки ее уровня, механизмы связи миграционной безопасности с другими компонентами национальной безопасности.

В то же время концепция миграционной безопасности как элемент концепции национальной безопасности должна иметь многоуровневый характер, когда устанавливаемые на федеральном уровне положения конкретизируются и дифференцируются на региональном уровне. Она призвана также учитывать, что возникающие при этом проблемы серьез-

но затрагивают интересы работодателей и коренного населения.

Способность миграции удовлетворять потребности общества в человеческих ресурсах (трудовых и интеллектуальных) и их эффективное межрегиональное перераспределение авторы относят к структурным элементам миграционной безопасности. К ним же примыкают регулируемость миграционных потоков, их социально-экономическая и социально-политическая целесообразность; защита прав мигрантов; защищенность принимающего общества от угроз нерегулируемой миграции [2].

В правовом аспекте целесообразно использовать, например, по мнению Д.В. Ермашова, понятие концепции миграционной безопасности, которая подразумевает «объективную систему нормативно-директивного порядка, отражающую политико-правовые, социально-экономические и мотивационно-психологические показатели, учитывающие неблагоприятное воздействие на миграционную систему и дестабилизирующее протекание миграционных процессов» [3. С.4]. В 2003 году отечественный исследователь В.А. Ионцев отметил, что «весьма трудно сформулировать, что же из себя все-таки представляет «миграционная безопасность», если не рассматривать ее как часть так называемой демографической безопасности. Несомненно одно: о какой бы компоненте национальной безопасности ни шла речь, миграция в определенной степени влияет на все ее составные части» [4. С. 6].

Место миграции в системе национальной безопасности Российской Федерации определяется не только порождаемыми ею рисками и угрозами. Международная миграция играет существенную роль в снижении многих угроз национальной безопасности, позволяя частично компенсировать низкий естественный прирост населения, восполнить дефицит рабочей силы и заполнить рабочие места, не востребованные россиянами. Не менее актуально для страны и решение задач оптимизации внутренних миграционных потоков. Концепцией государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года [6] предусмотрена реализация комплекса мер, направленных на то, чтобы к 2021 году приостановить миграционный отток населения из регионов Сибири и Дальнего Востока, а к 2026 году обеспечить его приток.

Недостаточное использование внутреннего ресурса страны по регулированию рынка труда и использованию человеческого капитала, массовая иммиграция создают ряд угроз национальной безопасности страны. Сегодня становится особенно важным как можно точнее определять спрос и предложения на рынке труда на основе разработки качественных прогнозов баланса трудовых ресурсов, планировать и организовывать внутреннюю миграцию [7], не завышая потребность в иностранных трудовых мигрантах.

Еще один аспект рассматриваемой проблемы требует регулирования. Поскольку целевым (профессиональным) трудоустройством миг-

рантов никто не занимается, то они едут в крупные города России, и в первую очередь в Москву и Санкт-Петербург, где выполняют те работы, на которые могут устроиться, теряя приобретенную на своей родине квалификацию и опыт [8. С. 22–28]. Среди угроз национальной безопасности, которые вызывает иммиграция, авторы статьи выделяют:

- нарушение или существенное сужение возможностей реализации конституционных прав и свобод большинства постоянно поживающих российских граждан;

- снижение доли россиян в общей численности населения региона;

- навязывание российскому социуму иных социокультурных и религиозных обычаев, что ведет к размыванию и ослаблению духовных и культурных традиций коренных российских народов;

- монополизация иностранцами отдельных видов трудовой деятельности и предпринимательства;

- резкий рост нагрузки на жилой фонд и социальную инфраструктуру в ущерб россиянам;

- возрастание случаев контрабанды и распространения наркотиков иммигрантами;

- распространение антисанитарии и инфекционных заболеваний;

- снижение у предпринимателей стимулов к инновациям.

С учетом перечисленных выше негативных аспектов основными задачами миграционной политики государства становятся: а) регулирование легальной миграции; б) противодействие нелегальной миграции; в) управление процессом интеграции мигрантов в национальное сообщество; г) эффективное использование миграционного потенциала.

В странах Европейского союза к особенностям миграционного законодательства относятся, например, разграничение миграционного статуса граждан ЕС, что связано с открытием для них границ стран-участниц союза и с ограничениями въезда для граждан всех остальных стран.

В России на протяжении ряда лет активно обсуждался вопрос о необходимости правого закрепления официальной миграционной политики государства. Концепция была принята в июне 2012 года и определила подходы к ключевым вопросам управления миграцией [9. С. 60 – 70; 10. С. 161–177; 11. С.127–135; 12. С. 3–13]. Среди них:

• переселение иммигрантов в России на постоянное место жительства, что должно стать источником увеличения численности населения страны в целом и ее регионов;

• привлечение иностранных работников по приоритетным квалификационно-профессиональным группам для накопления человеческого капитала, способного обеспечить экономический рост благосостояние населения;

• привлечение в страну на долгосрочной основе иностранных предпринимателей и инвесторов;

• создание условий для успешной адаптации и интеграции иммигрантов в российское общество;

• обеспечение социальной защищенности иммигрантов, защита прав и свобод;

• оптимизация внутренних миграционных процессов;

• сокращение незаконной миграции;

• модернизация всей системы управления миграционными процессами.

Ниже в табл. 2 представлены направления миграционной политики России и перечень мер по ее реализации в ближайшее время.

Таблица 2

Направления и меры по реализации миграционной политики Российской Федерации на текущий период

№ п/п	Направления миграционной политики РФ	Перечень субъектов и мер
1.	Создание условий и стимулов для переселения в Россию мигрантов на постоянное место жительства	Субъекты: - соотечественники, проживающие за рубежом; - лица, эмигрировавшие раньше из России; - иностранные квалифицированные специалисты, предприниматели и инвесторы; - иностранные граждане, переселяющиеся в целях воссоединения семей; -иностранная молодежь, имеющая профессии, востребованные на российском рынке труда; - иностранная молодежь, получившая образование в России по профессиям, востребованным на российском рынке труда
2.	Разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы	Меры: - совершенствование методов оценки потребности в иностранной рабочей силе с учетом перспектив развития экономики и национального рынка труда РФ; - совершенствование инструментов стимулирования иностранных работников с востребованными на российских рынках труда профессиями к заключению длительных трудовых договоров и к получению статуса постоянного проживания в РФ; - упрощение правил въезда и пребывания на территории РФ иностранных граждан, прибывших в деловых целях; - упрощение условий въезда и устранение ограничений для обучения и трудовой деятельности для членов семей иностранных работников, заключивших долгосрочные трудовые контракты; - упрощение порядка въезда, выезда и пребывания на территории РФ для иностранных граждан, участвующих в предпринимательстве и инвестиционной деятельности; - совершенствование механизмов реализации права иностранных граждан осуществлять трудовую деятельность на основании патентов;

Продолжение табл. 2

№ п/п	Направления миграционной политики РФ	Перечень субъектов и мер
		- создание в РФ и за рубежом центров содействия иммиграции в Россию и медицинского освидетельствования мигрантов; - совершенствование системы выдачи иммигрантам разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности.
3.	Содействие развитию внутренней миграции (Она не меняет непосредственно численность, структуру трудового потенциала страны, демографическую ситуацию, но значительна по масштабам и имеет низкую территориальную подвижность)	Организационные меры: - упрощение процедур регистрации и учета граждан; информированность населения о возможности трудоустройства в других регионах; - совершенствование работы государственных (в т.ч. и региональных) банков данных о вакансиях и увеличение объема межрегионального обмена этой информацией; - создание фондов по реализации мер стимулирования переселения в трудонедостаточные регионы; - поддержка регионов, осуществляющих активную деятельность по привлечению внутренних мигрантов; - создание механизмов взаимодействия между государственными центрами занятости и частными агенствами по трудоустройству. Развитие инфраструктуры, в том числе: - облегчение доступа к различным видам социальных услуг по месту фактического проживания вне зависимости от места регистрации; - создание объектов инфраструктуры для проживания трудовых и учебных мигрантов на основе государственно-частного партнерства; - развитие доступных по цене сегментов рынка доступного жилья; - совершенствование системы местных и межрегиональных пассажироперевозок. Стимулирование конкретных форм временной миграции, используя для этого: - вахтовый метод, - гибкие формы занятости, - гибкий график работы, - образовательную миграцию; - местную миграцию между региональными центрами, малыми городами и сельскими поселениями.
4.	Содействие образовательной миграции и академической мобильности	• Совершенствование условий обучения и социально-культурной адаптации, медицинского страхования, обеспечения безопасности. • Предоставление права на период обучения заниматься трудовой деятельностью и права работать по полученной специальности.

Окончание табл. 2

№ п/п	Направления миграционной политики РФ	Перечень субъектов и мер
5.	Выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов	Реализация таких мер социального характера, как: - жилищное обустройство; - создание благоприятных условий для экономической и социокультурной интеграции.
6.	Содействие адаптации и интеграции мигрантов	• Поддержание культуры межнациональных и межрелигиозных отношений. Формирование навыков межкультурного общения, противодействие ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости
7.	Противодействие незаконной миграции	Меры: - совершенствование российского миграционного законодательства; - повышение уровня информированности мигрантов и работодателей о нормах миграционного права в РФ; - совершенствование системы иммиграционного контроля и противодействие организации каналов незаконной миграции; - создание инфраструктуры для проведения реадмиссии, административного выдворения и депортации из России иностранных граждан и лиц без гражданства.

Источник: авторская работа.

Как уже говорилось, миграция, будучи средством восполнения дефицита трудовых ресурсов, необходимых для развития Российской Федерации, служит одновременно источником рисков в плане обеспечения национальной безопасности государства. Осознание этой реальности привело к появлению понятия «миграционная безопасность» как состояния юридической защищенности интересов личности, общества и государства, которые могут быть подвержены угрозам в результате въезда и выезда, пребывания и проживания на территории страны как иностранных граждан и лиц без гражданства, так и граждан Российской Федерации, институционально предполагающего систему правовых норм, обеспечивающих доминанту национальных интересов в сфере регулирования миграционных процессов.

В вопросах формирования теоретико-методологической базы изучения и формирования правовой основы регулирования миграционных процессов большое значение придается таким международным документам, как: конвенция МОТ о работниках-мигрантах, конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей, европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантах, резолю-

ция Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам миграции, конвенция ООН о статусе беженцев, стандарты УВКБ ООН правового и социального положения беженцев, устав международной организации по делам беженцев, правила всеобщей переписи населения. На международном уровне и на национальном в России сформировалась достаточно полная методологическая база исследования миграционных процессов. При этом доминирует подход с позиции рассмотрения миграции как самостоятельного феномена. Однако еще недостаточно детально проработаны вопросы, касающиеся роли миграции в обеспечении национальной безопасности принимающей ее стороны. Не требует доказательства и то, что в основе миграционной привлекательности находятся уровень жизни в стране-реципиенте и конъюнктура на ее рынке труда. Это подтверждают, в частности, данные о средней заработной плате работающих граждан в странах СНГ в 2013 г. (в долл.): Киргизия – 235; Молдавия, Армения –300-370; Азербайджан, Украина – 400-540; Белоруссия – 579; Россия – 900 и более [13]. Связь между уровнем доходов населения и интенсивностью трудовой миграции является, если можно так сказать, умеренно – обратной. Это значит: чем ниже уровень благосостояния в стране-импортере рабочей силы, тем интенсивнее ее миграционные связи с РФ. При этом культурно-языковая и этноконфессиональная близость с российским народом не имеет практического значения.

Констатируя сказанное, важно отметить, что:

1) для стран СНГ трудовая миграция в Россию выступает фактором решения проблем занятости и обеспечения доходами наименее квалифицированных и наименее конкурентоспособных контингентов своего населения трудоспособного возраста;

2) для России трудовые мигранты из стран СНГ представляют фактор, увеличивающий долю работников малоквалифицированного труда в общей численности занятого населения и тем самым снижающим средний квалификационный уровень ее рабочей силы;

3) для российского предпринимательства возможность использовать трудовых мигрантов в качестве дешевой рабочей силы служит фактором, позволяющим избегать необходимых, но дорогостоящих вложений в модернизацию производства. Это обрекает ряд секторов экономики страны на необратимое отставание от мировых процессов развития.

В отличие от миграционных тенденций в европейских странах трудовая миграция в России практически не способствует демографическому оздоровлению, поскольку является в основном временной. Она не сдерживает процесс старения и не влияет на естественное воспроизводство населения. Кроме того, ее участники имеют более низкое образование, чем граждане РФ. В то же время она явно не привлека-

тельна для тех представителей стран СНГ, которые вовлечены в международные потоки «утечки умов». В целом, по данным Всероссийской переписи населения 2010 года, среди граждан 15 лет и старше доля лиц с высшим образованием составила 27,5 процента, доля кандидатов и докторов наук – 0,59 процента. При этом ни одна из стран СНГ не поставляет в Россию рабочую силу высококвалифицированного уровня, что подтверждают данные приведенного ниже рисунка.

Международная миграция, как полагают авторы данной публикации, способна дать позитивный эффект по ряду направлений обеспечения национальной безопасности. Среди них:

• профилактика демографического спада;

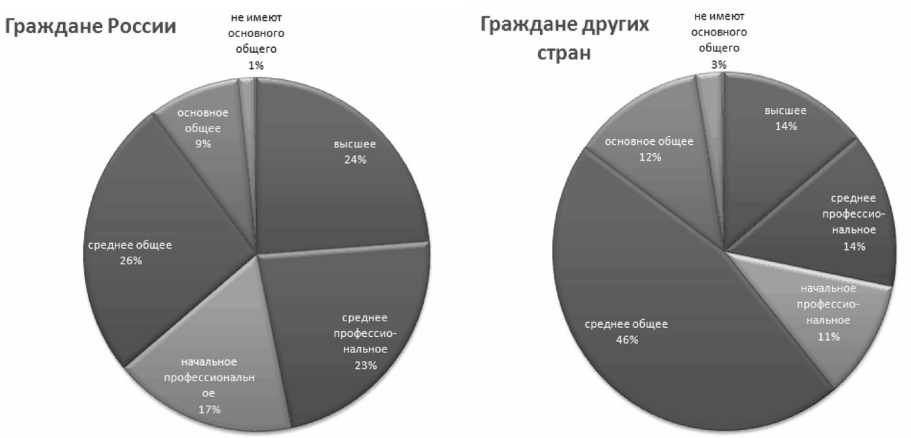
• создание противовеса нулевому или отрицательному естественному приросту и старению населения путем привлечения на постоянное место жительства иммигрантов на основе селективного отбора контингентов иностранцев, отвечающих потребностям страны;

• укомплектование иммигрантами вакантных, невостребованных постоянным населением и не престижных рабочих мест;

• обеспечение наращивания интеллектуального потенциала страны для решения задач инновационного пути развития путем привлечения высококвалифицированных иностранных специалистов в приоритетные сектора экономики.

В то же время международная миграция, как уже отмечалось ранее, служит источником рисков в области национальной безопасности. Они связаны с такими ее свойствами, как:

- нарастание объемов нелегальной иммиграции, что служит фактором дезорганизации и деформа-



Распределение занятых граждан России и граждан других стран по уровню образования, %.

Источник: данные обследования населения по проблемам занятости (ОНПЗ). 2012 г. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_30/Main.htm

ции рынка труда, трудовых отношений в организациях, социальной инфраструктуры и финансовой системы страны-реципиента;

- повышение критических значений таких показателей, как доля иммигрантов среди коренного населения, формирование крупных зон компактного расселения иммигрантских диаспор, высокие темпы роста численности иммигрантов, способно тормозить процесс интеграции иностранцев в принимающее сообщество и порождать в нем социальную напряженность;

- приток иммигрантов способствует росту показателей дифференциации населения по уровню доходов, культурно-образовательному уровню, этноконфессиональным характеристикам, что создает потенциальные риски межэтнических и иных конфликтов между иммигрантами и коренным населением;

- маскировка деятельности криминальных структур, наркокурьеров, торговцев оружием и людьми, террористов под формы международной трудовой, туристской, деловой миграции (чем слабее государственный контроль процесса международной миграцией, тем выше риски развития криминального сегмента в структуре международных миграционных потоков).

Таким образом, анализ ситуации в области влияния миграции на состояние национальной безопасности остается для России весьма актуальной задачей. Создаваемая в стране современная система ее показателей призвана уже сегодня обеспечивать оценку разных аспектов анализируемого процесса с точки зрения позитивного и негативного его воздействия на уровень национальной безопасности. Для этого требуется разработать критерии безопасности по основным аспектам (составляющим) миграции в виде соответствующих ее пороговых значений для числовых показателей. Безусловно, подобная работа крайне сложна, поскольку связана с неизбежностью проведения постоянных корректировок пороговых значений миграционных потоков из-за неустойчивости текущей ситуации. Но проделать ее необходимо и в самое кратчайшее время. При этом придется также учитывать, что для каждого конкретного периода времени и каждой конкретной территории подобные расчеты будут носить индивидуальный характер, и что они в значительной мере окажутся субъективными.

Результативность миграционной политики Российской Федерации обусловлена сложным комплексом целого ряда факторов. В их числе: качество содержания такой политики; обеспеченность необходимыми для ее реализации ресурсами; человеческий фактор (качественный состав исполнителей); уровень организации исполнения, а также информационно-аналитического ее сопровождения; степень «сопротивления объекта и среды» мерам миграционной политики; фактор неопределенности (высокий динамизм миграционных процессов); непредвиденные негативные изменения в условиях (ходе) реализации миграционной политики.

Миграционная политика России призвана способствовать решению трех наиболее острых связанных с миграцией проблем. Это – обеспечение национальной безопасности страны, преодоление демографического спада и восполнение дефицита рабочей силы.

Список литературы

1. *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. URL: http://base.garant.ru/195521/*
2. *Ткачева Н.А. Социологическая концепция миграционной политики региона в системе национальной безопасности : автореф. докт. дис. – Тюмень, 2011.*
3. *Ермашов Д.В. Механизм регулирования миграционных отношений: теоретический аспект : автореф. канд. дис. – М., 2011.*
4. *Миграция и национальная безопасность. Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». – Вып. 11. – М. : Макс пресс, 2003.*
5. *Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года URL: http://base.garant.ru/191961/*
6. *Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/*
7. *Вахаев М.Х., Алексеев С.В. Трудовая миграция и национальная безопасность России // Право и безопасность. – 2011. – № 3,4. URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_36_15.htm*
8. *Вешкурова А.Б. Проблемы социально-экономического сотрудничества России и Узбекистана в сфере трудовой миграции // Труд и социальные отношения. – 2013. – № 11. – С. 22–28.*
9. *Клупт М.А. Демографическая повестка XXI века: теории и реалии // Социологические исследования. – 2010. – № 8. – С. 60–70.*
10. *Самраилова Е.К. Миграционные процессы на российском рынке труда : монография. – М. : ИД «АТИСО», 2009.*
11. *Самраилова Е.К., Стрейко В.Т., Кугушев Р.Р. Роль миграции в процессе формирования трудового потенциала региона // Труд и социальные отношения. – 2012. – № 3. – С.127–134.*
12. *Самраилова Е.К., Кугушев Р.Р. Государственная политика регулирования рынка труда // Труд и социальные отношения. – 2013. – № 3. – С. 3–12.*
13. *Самраилова Е.К. Экономические детерминанты демографических процессов // Влияние государства на развитие демографических процессов : 6-я Международная научно-практ. конференция. – Ярославль. 20.02.2012 г.*

RUSSIAN NATIONAL SECURITY: THE MIGRATION COMPONENT

E.K. Samrailova,
Professor of the Department of Labour Economics and Personnel Management of ALSR, Doctor of Political Sciences. Adres: 119454, Rossiya, ul. Lobachevskogo, 90. Tel.:89263459838. Email: samrailova@mail.ru;

A.B. Veshkurova,
Associate Professor of the Department of Labour Economics and Personnel Management of ALSR, Candidate of Economic Sciences. Adres: 119454, Rossiya, ul. Lobachevskogo, 90. Tel.: 89639989720. Email: cab21@rambler.ru

Annotation. The article is devoted to the timely problems of Russia's national security, rising with the increasing influx of migrants. The authors define the main threats caused by this process and identify the positive effect associated, in particular, with the prevention of demographic decline; give the transcription of the «migration security» concept. The formation of the strategy of migration process management is based on the knowledge of the internal mechanisms of formation of the migration flows' size, composition, structure and direction as well as the degree of stability and consistency of the migration connectios with other social and economic processes. The article reflects the direction of Russian migration policy and the list of measures for its implementation in the near future, and presents the classification of the consequences for the recipient countries in the case of critical values of the power of migrantion flows and accumulated foreign diasporas.

The paper reveals the data on the average wage of employed people in the CIS countries in 2013, reflecting the relationship between the income levels and the labor migration intensity, and the data confirming that none of the CIS countries exports high-skilled level workforce to Russia.

The authors of this publication believe that international migration is a source of national security risk, but at the same time is able to produce a positive effect on a number of national security sectors.

The inmigration impact not only on the economic situation in the Russian Federation, but also on the social and cultural sphere of Russian society is examined separately.

Key concepts: migration, national security, the recipient country, the concept of migration security, migration policy, migration attractiveness.

References

1. *Strategiya natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii do 2020 goda. URL: http:// base.garant.ru/195521/*
2. *Tkacheva N.A. Sotsiologicheskaya kontseptsiya migratsionnoy politiki regiona v sisteme natsional'noy bezopasnosti : avtoref. dokt. dis. – Tyumen', 2011.*
3. *Ermashov D.V. Mehanizm regulirovaniya migratsionnyh otnosheniy: teoreticheskiy aspekt : avtoref. kand. dis. – M., 2011.*
4. *Migratsiya i natsional'naya bezopasnost'. Nauchnaya seriya «Mezhdunarodnaya migratsiya naseleniya: Rossiya i sovremennyj mir». – Vyp. 11. – M. : Maks press, 2003.*
5. *Kontseptsiya demograficheskoy politiki Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda URL: http://base.garant.ru/191961/*
6. *Kontseptsiya gosudarstvennoy migratsionnoy politiki Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/*
7. *Vahaev M.H., Alekseev S.V. Trudovaya migratsiya i natsional'naya bezopasnost' Rossii // Pravo i bezopasnost'. – 2011. – № 3,4. URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_36_15.htm*
8. *Veshkurova A.B. Problemy sotsial'no-ekonomicheskogo sotrudnichestva Rossii i Uzbekistana v sfere trudovoy migratsii // Trud i sotsial'nye otnosheniya. – 2013. – № 11. – S. 22–28.*
9. *Klupt M.A. Demograficheskaya povestka XXI veka: teorii i realii // Sotsiologicheskie issledovaniya. – 2010. – № 8. – S. 60–70.*
10. *Samrailova E.K. Migratsionnye protsessy na rossiyskom rynke truda : monografiya. – M. : ID «ATISO», 2009.*
11. *Samrailova E.K., Streyko V.T., Kugushev R.R. Rol' migratsii v protsesse formirovaniya trudovogo potentsiala regiona // Trud i sotsial'nye otnosheniya. – 2012. – № 3. – S.127–134.*
12. *Samrailova E.K., Kugushev R.R. Gosudarstvennaya politika regulirovaniya rynka truda // Trud i sotsial'nye otnosheniya. – 2013. – № 3. – S. 3–12.*
13. *Samrailova E.K. Ekonomicheskie determinanty demograficheskih protsessov // Vliyanie gosudarstva na razvitie demograficheskih protsessov : 6-ya Mezhdunarodnaya nauchno-prakt. konferentsiya. – Yaroslavl'. 20.02.2012 g.*

ИССЛЕДОВАНИЕ НАДЕЖНОСТИ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИХ И ТЕХНИЧЕСКИХ СИСТЕМ В ТЕХНОСФЕРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

З.С. Головина,
профессор кафедры охраны труда,
промышленной безопасности и экологии АТиСО,
кандидат технических наук. Адрес: 119454, Россия,
ул. Лобачевского, 90. Тел. 8 (496) 46 - 7- 32 - 30.
Email: averinaekaterina1@rambler.ru

Аннотация. В статье рассматриваются современные подходы теории и практики к созданию качественной техносферной безопасности. Исследуется опыт реализации безотказности технических систем (изделий, деталей), безопасной их эксплуатации, а также безошибочной работы операторов на основе показателя надежности, выступающего в качестве уровня гарантированной безопасности в современной экономической, хозяйственной и социальной деятельности. Оцениваются возможности прогнозирования по нему случаев наступление рисков, израсходования нормативно объявленных ресурсов, обеспечивающих безопасность работников и технических/технологических систем. Автор предлагает учитывать показатель приемлемой надежности при планировании и оценке эффективности использования вложенных финансовых средств.

Ключевые понятия: технологические и технические системы, надежность распределения случайных величин, квантили, техносферная безопасность, безопасность труда и жизнедеятельности.

Безопасность технологических и технических систем, подготовка кадров, обеспечивающих их эксплуатацию, формирование безопасной жизнедеятельности человека в техносфере – одна из главных задач современной экономики мирового сообщества. Ни одна экономико-финансовая система не сможет функционировать, если не обеспечивается безопасность технологических и технических систем, средств связи, безопасность жизнедеятельности человека и природных систем на всех стадиях их циклов [1. С. 12].

Теоретические знания и практические навыки в этой области необходимы для прогнозирования скорости технического прогресса, времени безотказной работы различных систем, достаточной их надежности и ресурса.

Надежность служит показателем комплекса свойств любой системы и ее частей эффективно и безопасно функционировать как социально, так и без отказов эко-

номически [2. С. 50; 3; 4]. Надежно – означает, что выполняются заданные функции, сохраняются в установленных пределах основные ее характеристики. Все это требует профессиональной подготовки по таким видам деятельности, как: проектно-конструкторская; сервисно-эксплуатационная; организационно-управленческая; экспертно-надзорная, аудиторская, культурно-безопасная и другие. Очень важно знать и прогнозировать, каким образом все части системы будут взаимодействовать в цикле «человек-техника-среда» [5.С. 16].

Технологические и технические системы имеют неопределенное множество элементов (механизмов, узлов, деталей, операций, станков, приборов, датчиков и других устройств), а также изделий, товаров и услуг. Например, автоматизированная сложная технология может состоять из миллиона и более элементов. Отказ или сбой хотя бы одного из них (включая специалиста-оператора) способен привести к нарушению работоспособности всего производства, объекта, к потере их экономической устойчивости. Надежность как основной показатель безопасности системы (или изделия) гарантирует уровень ее исправности в рамках нормированных требований или, наоборот, показывает, насколько она ненадежна, не соответствует хотя бы одному из требований технологической и технической документации. В последнем случае возможны отказы, ведущие к полной или частичной утрате ее работоспособности [7.С. 14-15].

Исследование надежности как показателя безопасности удобно проводить на основе теории вероятностей по определенным инженерным методикам. Такие методики создаются экспериментально, апробируются и утверждаются [8. С. 56-61]. В данной работе, по возможности, представлены результаты исследования и оценки различных технологических и технических систем по показателю надежности [9. С. 38].

Во-первых, безопасность систем оценивалась, например, по сроку вероятности (возможности) безотказной работы, по средней наработке до отказа изделия (то есть по математическому ожиданию времени работы до стадии его невосстановления); по средней наработке на отказ (по отношению времени работы восстанавливаемого объекта к математическому ожиданию числа его отказов); по интенсивности отказов (отношению среднего числа отказавших в единицу времени элементов к числу оставшихся работоспособных); по параметрам потока отказов для восстанавливаемых элементов, изделий (отношению среднего числа их отказов за малое время работы к значению этого времени).

Во-вторых, долговечность системы характеризовалась ресурсом до первого ремонта (то есть временем работы изделия без учета остановок системы); межремонтным и назначенным ресурсами; гамма-процентным и другими их видами.

В-третьих, срок службы определялся по календарной продолжи-

тельности эксплуатации системы, указанной в документации до момента возникновения предельного состояния или до ее списания (то есть это чистое время работы).

В-четвертых, срок гарантии оценивали по периоду времени, в течение которого изготовитель гарантирует и обеспечивает требования, установленные в правилах эксплуатации и безопасности жизнедеятельности в техносфере.

В-пятых, ремонтопригодность и сохранность исследовались и оценивались по среднему времени восстановления (вынужденного простоя из-за одного отказа); по коэффициенту готовности, включая обслуживающего ее оператора (по вероятности того, что будет обеспечиваться работоспособность в промежутках между плановым техническим обслуживанием); по коэффициенту технического использования (по отношению времени эксплуатации к сумме времени работы и простоев при технических ремонтах).

Методика практических расчетов и исследований предполагает несколько этапов. В их числе:

а) количественная оценка надежности системы (изделия), при которой определялось относительное число отказов по формуле $Q(t) = \frac{n}{N}$;

б) вероятность безотказной работы, которая оценивалась по относительному количеству работоспособных элементов по формуле $P(t) = \frac{Np}{N} = 1 - \frac{n}{N}$;

в) сумма времени безотказной работы системы и с отказами по формуле $Q(t) + P(t) = 1$;

г) плотность распределения случаев безотказной работы до отказа по формуле $f(t) = \frac{dQ(t)}{dt}$;

д) вероятность отказов и безотказной работы системы по функции плотности их случаев по формулам $Q(t) = \int_0^t f(t)dt$, $P(t) = \int_t^\infty f(t)dt$;

е) интенсивность отказов работоспособных объектов (Np) по формуле $\lambda(t) = \frac{f(t)}{P(t)} = \frac{1}{P(t)}\frac{dQ(t)}{dt} = -\frac{1}{P(t)}\frac{dP(t)}{dt}$;

ж) вероятность безотказной работы с учетом интенсивности в интегральной форме –

$$\begin{cases} \frac{dP(t)}{dt} = -\lambda(t)dt \\ In\,P(t) = -\int_o^t \lambda(t)dt \\ P(t) = exp - \int_o^t \lambda(t)dt \end{cases}.$$

Интегральное выражение вероятности безотказной работы (как система уравнений) считается основным расчетным уравнением в теории надежности, и оно использовалось автором для расчета безопасности функционирования объектов (систем, изделий). Затем проводилось определение надежности в зависимости от видов технологических процессов с учетом срока их нормальной эксплуатации и отдельно – для случаев внезапных, но возникающих с постоянной интенсивностью отказов, которые не зависят от возраста (срока эксплуатации) изделия. Это – экспонента распределения времени нормальной работы.

Высокая вероятность безотказной работы практически должна ко-

лебаться в интервале от 0,9 и до – 0,1 (малого, среднего сроков службы).

Надежность в период возникновения отказов определяется законами математического моделирования путем апроксимации результатов наблюдения (в период эксплуатации по статистике времени) за безотказной ее работой. Возможность последней в этом случае устанавливается в часах по составленной экспериментальной таблице квантилей от 0,0 до 1,0 и вероятностей безотказной работы соответственно от 0,9000 до 0,9999. Для расчета плотности случаев отказов системы использовалось логарифмическое нормальное их распределение. По его результатам автором создана практическая таблица, представленная на стр.11.

Наиболее универсальное распределение возможных рабочих отказов по так называемому методу Вейбулла применялось для расчета коэффициентов вариации для некоторых исследуемых технологических процессов, в которых учитывалось усталостное разрушение деталей (например, при изготовлении подшипников, радиоэлектронных схем и деталей типа «ступенчатый стакан», используемых в подъемно-транспортных и других машинах), что в итоге гарантировало надежность систем.

Установление высокой прогнозируемой надежности технологических процессов сохраняет предприятиям (фирмам) финансовые средства там, где в данный момент уровень управления производством кажется общественно не эффективным, а работа организации – убыточной.

В этом случае крайне важны исследования, оценка различных вариантов технологических разработок и условий их реализации, что позволяет оперативно решать возникающие задачи, отвечая на вопросы: каким образом будет преобразовываться (перерабатываться) материал (ресурс) в готовую продукцию (товары, услуги и другие предметы труда); в какие сроки; с какой надежностью и степенью травмобезопасности, с каким качеством (т.е удовлетворяют они отечественным и международным стандартам или нет в различных отраслях экономики)? Подобные технологии очень дорогие и требуют пока больших затрат, так как используют формоизменение высокопрочных материалов и обработку таких труднодеформируемых материалов, как титановые, алюминиевые, магниевые сплавы и ряд сталей, без которых невозможно создавать современные конструкции и изделия, а значит и совершить прорыв в построении инновационной российской экономики.

Осуществляются такие технологические процессы часто при медленном деформировании в изотермических условиях или, например, на дорогостоящих установках в высоковакуумных условиях для получения «чистого» материала. Особенности их реализации позволяют значительно снизить сопротивляемость (удельные силы) и достичь больших степеней деформации (формоизменения), а также

механических свойств при определенном физико-химическом составе сплава или другого материала при выполнении технологических переходов в ходе их обработки. К сожалению, силовые деформационные параметры процессов обработки, например, металлов, нередко ведут к разрушению заготовок, снижают их надежность и безопасность, увеличивают стоимость изделий в партии продукции. Однако без таких технологий и испытания изделий, а также без проводящих их специалистов невозможен научный и технический прогресс [10. С. 3]. Именно поэтому для изделий, полученных при различных вариантах технологических процессов, так важны показатели надежности и безопасности. Они позволяют учитывать появление так называемых «утяжин» на внутренней поверхности изготовляемых деталей, уменьшать толщину их стенок, сокращать брак. Проведенные автором исследования показали, что даже близкие по свойствам деформируемые материалы ведут себя по-разному в условиях эксплуатации.

Высокая нормируемая надежность систем требует снижения вероятности образования брака и процента непригодных изделий. Она особо востребуется для получения деталей с большим перепадом диаметров, а также для снижения общей степени деформации материала, в том числе при утолщении стенок деталей типа «стакан» приблизительно в два с лишним раза, что ведет к дополнительному расходу материала, возрастанию веса изделий, удорожанию их партии, бо́льшим затратам энергии на их изготовление. В этой ситуации целесообразно подбирать различные варианты схем технологического процесса, что особенно важно для малого и среднего бизнеса с гарантированным качеством безопасности и временем надежности по ресурсу [11. С .33].

В ходе проведенного исследования все технические системы распределялись по видам на: последовательные, параллельные, комбинированные. Надежность их элементов влияет не только на работоспособность, но и на точность выполнения действий, на полноценное решение поставленных задач.

Надежность *последовательных систем* определяется известной теоремой умножения вероятностей, однако, по авторским расчетам, она очень низка. Например, если в системе имеются 10 элементов, то вероятность их безотказной работы 0,9, а общая вероятность (P(t)) равна $0{,}9^{10} \approx 0{,}35....(0{,}36)$.

Безотказность работы *параллельных систем* чуть выше, и они признаются надежными даже при отказе первого, второго и третьего элементов. Надежность в этом случае лучше определять по формуле распределения Вейбулла: $P(t) = \exp(\frac{t^m}{t_o})$, где первые два члена расчета – это вероятность отказа не более одного элемента, а последний – вероятность отказа всех элементов системы. Однако параметры (m) и (t) как достаточно сложные функции следует рассчитывать отдельно. Поэтому автор использо-

вал графический метод и моделирование вариантов на ЭВМ. По экспериментальным графикам определялся средний ресурс (до первого отказа) системы в долях от среднего ресурса элемента большей долговечности для различных вариаций.

Надежность *комбинированных систем* более высокая и практически более приемлемая. Она требуется в резервированных системах в качестве нагруженного резерва, когда резервные элементы работают в режиме основного. Ненагруженный резерв – это когда резервные элементы находятся в выключенном состоянии и при включении не могут отказать. Так часто работают полуавтоматические системы. Облегченный резерв – когда во время ожидания резервные элементы могут отказать, но вероятность возникновения такой ситуации очень мала (по сравнению с основным элементом). Такой тип резервирования наиболее приемлем, так как при дублировании вероятность безотказной работы может достигать 0,9999.

Расчет надежности системы проводился как в рабочем, так и не в рабочем ее состояниях по экспоненте, с учетом того, что в последнем случае она не зависит от времени пребывания резервных элементов в нерабочем состоянии. Интенсивность отказов просчитывалась для простого дублирования и для двух резервных элементов в технологическом цикле по известным формулам:

1) $P(t) = 1 - \frac{\lambda(\lambda+\lambda_1)}{2!} * t$;

2) $P(t) = 1 - \frac{\lambda(\lambda+\lambda_1)(\lambda+2\lambda_1)}{3!}$.

Для установления причин возникновения отказов технических и технологических систем применялся метод построения «дерева отказов». Модель надежности в этом случае представляет логическую причинно-следственную связь выхода из строя всей системы с отказами отдельных деталей и другими событиями. Для анализа такой связи использовались логические и событийные символы. Логические символы связывают события по причинным связям, символы событий – по содержанию.

Наиболее часто при определении вероятностей событий использовался логический символ «И». При расчетах максимальной их вероятности события перемножали по формуле вероятности для события А: $P_A = P_1 * P_1 * *** Pn = \prod_{i=1}^{n} Pi$. Логический символ этой причинной связи был обозначен знаком

При этом выявилось, что выходное событие осуществляется при всех входных событиях, случившихся как одновременно, так и поврозь. Применение для логического символа знака «ИЛИ» позволило установить причинную связь, фиксирующую, что выходное событие происходит тогда, когда случается любое из входных событий. (В ходе исследования применялись также знаки «ЗАПРЕТ», «m из n» и другие [12. С. 18]).

Символы событий часто обозначаются , если исходное собы-

тие обеспеченно достаточными данными и о нем многое известно, или , если оно недостаточно детально разработано и о нем многое неизвестно. Использовались и такие символы событий, как «УСЛОВНОЕ СОБЫТИЕ», «событие может случаться или не случаться» и др. Если вероятность события А в зависимости от исходных событий обозначается символом «ИЛИ» и определяется по формуле:

$P_A = 1-(1-P_1)*(1-P_2)*\ ...(1-P_n) = 1 - \prod_{i=1}^{n} (1-Pi)$, то, например, при n=2 получаем: $P_A = P_1 + P_2 - P_1 * P_2$.

Для оценки вероятности отказа любой технической и технологической системы (машины, узла, агрегата, станка и т.д.) важно построить «дерево» функциональных и параметрических отказов, которые могут произойти, если реализованы прогнозируемые причинно-следственные цепи опасностей, то есть тогда, когда исчерпана технологическая надежность и производственный процесс становится опасным. Для всех технических систем было собрано и проанализировано множество статистических данных интенсивности отказов, в том числе при исчерпанной надежности технологического процесса. В этом случае любая жизнедеятельность становится потенциально опасной и ее следует оценивать по всем видам возможных рисков, уровню их опасности (по вероятности человеческих потерь, травм, заболеваний и материального ущерба, в том числе в рублевом исчислении). Безусловно, система «построения дерева» отказов требует еще дополнительного изучения.

Практические результаты исследований позволили создать методику анализа надежности технических и технологических систем и сделать некоторые практические выводы:

- примерно 68 процентов отказов систем и изделий возникает за время $t < m_t$, а остальные проявляются позже. Следовательно, надежность для нормальной их эксплуатации определяется лучше всего экспонентным распределением времени безотказной работы;
- для функционирования системы с высокой вероятностью безотказной работы (≈ 0,9 (0,99) ей целесообразно работать лишь небольшую долю среднего срока службы на уровне соответственно ≈ 0.1 (0,01);
- при постепенно возникающих отказах время безотказной работы должно иметь низкую плотность, особенно в начале его распределения. Затем она может возрастать до некоторого максимума и снова уменьшаться, так как из-за максимума отказов сокращается число работоспособных элементов в системе, изменяются и выходные их параметры, что, например, снижает точность сборки. Надежность производственного процесса устанавливается графической апроксимацией результатов наблюдений за многообразными причинами возникновения отказов в процессе эксплуатации системы (изделия). Распределение времени безопасной работы происходит следующим образом: t_1 _ время работы до появле-

ния первых признаков отказов; t – время работы в интервале разности времени $t_2 - t_1$ с вероятностью безотказной работы P(t) и (t) = 1 – P(t) – с вероятностью отказов в интервале $t_2 - t_1$; t_2 – время работы с минимальными возможностями безотказной работы и m_t – математическим ожиданием среднего срока службы.

При различных причинах возникновения отказов распределение изменения случайной величины происходит в соответствии с нормами закона. Так, определяются: время наработки до отказа многих элементов системы (изделий); выявляются погрешности, ошибки и т.п. Функции плотности вероятности распределения случаев отказов/безотказной работы по результатам исследований устанавливались по построенным графикам. Интегральная функция исчислялась с помощью таблиц P(t) в зависимости от нормы квантили нормального их распределения, где m_t – математическое ожидание и S – среднее квадратичное отклонение независимых параметров распределения исследуемых технологий в каждом конкретном случае.

Результаты изучения точности различных технологий, например, штамповки деталей (элементов, изделий) подтвердили ранее полученные результаты исследований плотности распределения случаев безотказной работы. Она становится выше при уменьшении S, примерно, начиная с $t = -\infty$ и до $t = +\infty$. Если же $m_t \geq 3S$ (площадь, ограниченная кривой плотности, очень мала), то вероятность случаев отказов работы тоже ничтожна. Например, вероятность отказа за время до ($m_t - 3S$) составляет ≈ 0,133 - 0,135 процента и ее в расчетах не учитывают. Максимальное значение плотности распределения случаев безотказной работы достигает ≈ 0,400…0,402.

Таблица 1

Нормальное распределение случаев безотказной работы технических и технологических систем

№ п/п	Квантиль Np	Вероятность безотказной работы P(t)	№ п/п	Квантиль Np	Вероятность безотказной работы P(t)
1.	- 0,0	0,5000	12	- 1,283	0,9001
2.	- 0,1	0,5388	13	- 1,400	0,9191
3.	- 0,2	0,5692	14	- 1,600	0,9453
4.	- 0,3	0,6179	15	- 1,800	0,9541
5.	- 0,4	0,6542	16	- 2,000	0,9772
6.	- 0,5	0,6815	17	- 2,210	0,9861
7.	- 0,6	0,7257	18	- 2,316	0,9900
8.	- 0,7	0,7580	19	- 2,500	0,9928
9.	- 0,8	0,7781	20	- 3,092	0,9990
10.	- 0,9	0,8149	21	- 3,508	0,9997
11.	- 1,0	0,8412	22	- 3,720	0,9999

Источник: авторская работа.

Для определения интегрального значения времени безотказной работы P(t) с учетом нормированной квантили и ресурса долговечности (≈ 89–90%) для технологии изготовления деталей холодной штамповкой, к примеру, замка сцепления, использовались данные табл.1.

Логарифмическое нормальное распределение надежности наиболее точно определяется числом возможных отказов в связи с усталостью, возникновением утяжин (трещин, раковин и других нарушений) в штамповочных деталях из различных материалов при изготовлении дисков, некоторых схем (с использованием нанотехнологии), которые применяются в автоматических, полуавтоматических электронных и радиолокационных системах или в пультах управления машинами в горно-добывающих отраслях.

Плотность распределения f(t) определяется по exp, где μ и S – параметры результатов испытаний для А-изделий до отказа их работы. Вероятность безотказного их функционирования определялась по таблице 2 (в зависимости от значений квантили Np) по формуле $\mathrm{Np} = \frac{\ell \mathrm{nt} - \mu}{S}$, математическое ожидание наработки до отказа – по формуле $m_t = \exp(\mu + 0{,}5*S^2)$; среднеквадратичное отклонение – по формуле $S_t = \sqrt{exp\,(2\mu + S^2) * \sqrt{[\exp(S^2) - 1]}}$. При этом:

1) метод Вейбулла по логарифмическому распределению надежности хорошо описывает усталостные разрушения элементов (появление раковин, трещин и др.), особенно узлов и деталей автомобилей, тракторов, железнодорожных скреплений и других систем. Функция вероятности безотказной работы определяется по формуле $P(t) = \exp\left(-\frac{t^m}{t_o}\right)$, где t_0 – значение времени, при котором плотность вероятности max (мода). Интенсивность любых отказов определяется по формуле $\lambda(t) = \frac{m}{t_o} * t^{m-1}$, а плотность распределения – по формуле $f(t) = \frac{m}{t_o} * t^{m-1} \exp\left(-\frac{t^m}{t_o}\right)$. В двух последних формулах прослеживаются: параметр формоизменения, если m > 1, и параметр масштаба, если t_0 (параметр соразмерности и габаритов), то это необходимо учитывать при штамповке многоступенчатых деталей;

2) математическое ожидание определяется по формуле $m_t = b_m * t_0^{1/m}$, а среднее квадратичное отклонение рассчитывается по формуле $S_t = c_m * t_0^{1/m}$, где: m – математическое ожидание наработки до отказа системы (изделия, детали); t_0 – значение времени, при котором плотность вероятности отказов максимальна; b_m и c_m – расчетные коэффициенты по результатам проведенных исследований (табл. 2).

Универсальное распределение рабочих отказов (разрушений) систем, изделий, деталей (по методу Вейбулла) удобно анализировать с помощью построенных графиков (рис.1) при различных параметрах m: f(t) – плотности вероятности отказов функционирования системы, изделия, $\lambda(t)$ – их интенсивности.

3) практически при m < 1 функции, $\lambda(t)$ и f(t) при работе до отказа – убывающие. При m = 1 распределение идет по экспоненте $\lambda(t)$ =

Таблица 2

Распределение (по Вейбуллу) случаев безотказной работы технических и технологических систем

Параметр формы изменения m	$\frac{1}{m}$	b_m	C_m	Коэффициент вариации $A = \frac{C_m}{b_m}$
0,400	2,5	3,33	10,300	3,140
0,455	2,2	2,42	6,22	2,560
0,500	2,1	2,00	4,46	2,240
0,557	1,9	1,68	3,27	1,950
0,626	1,7	1,42	2,39	1,660
0,833	1,2	1,11	1,32	1,220
1,000	1,0	1,00	1,00	1,000
1,200	0,832	0,942	0,788	0,837
1,700	0,626	0,887	0,575	0,641
2,000	0,500	0,886	0,462	0,523
2,600	0,400	0,887	0,380	0,428

Источник: авторская работа.

const, , а f(t) – убывающая функция. При m>1 функция f(t) – линейная, функция l(t) начинает непрерывно возрастать при 1 < m < 2 (изогнутость вверх), при m > 2 падает вниз. При m = 2 функция $\lambda(t)$ становится линейной (функция Рэлея). При m ≈ 3,3 распределение Вейбулла приближается к нормальному.

Распределение случаев отказов по методу (формуле) Вейбулла

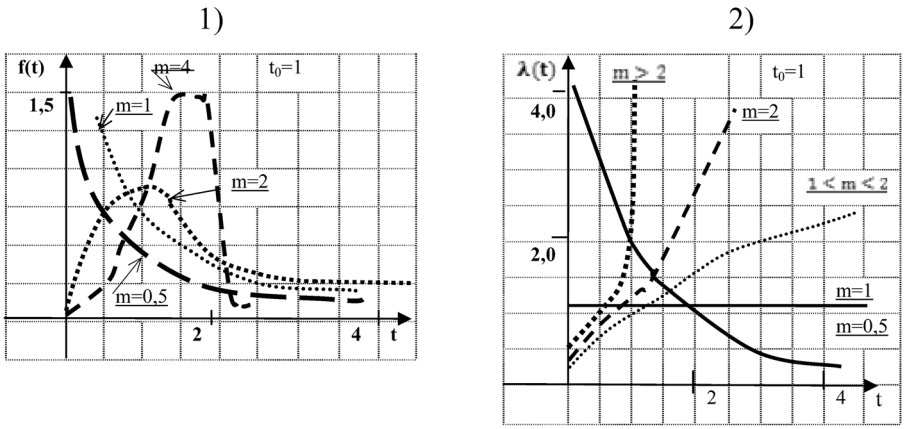


Рис. 1. Распределение случаев отказов работы изделий (деталей, систем) (по Вейбуллу) при разных параметрах m: плотности, вероятности и интенсивности.

Источник: Стандарт МЭК «Анализ дерева неполадок» (СИФНТЦ ПБ – 707) /IEC 1025: 1990 г. Fault tree analisis (FTA) / пер. с франц..– М.,1990.

удобно использовать для определения ресурса детали (системы), к примеру, при технологии изготовления штамповкой колец подшипников, схем радиодеталей, дисков, изделий электротехнической отрасли (светодиодов, ламп и других устройств). Эффективность и срок надежной эксплуатации систем с такими устройствами должны указываться в технической или технологической документации (например, для автоматики – 0,9, для сигнальных устройств связи – 0,8, для систем оповещения – 0,8). Внезапные и постепенные отказы работы при совместном их действии удобно прослеживать по представленному ниже графику (рис. 2).

В самом начале интенсивность постепенно возникающих отказов невысока и соответствует графику Pb(t), а затем надежность изделия резко снижается. Для примера можно привести указанную в документации надежность и ресурс изделий фирмы LG Electronics как технически сложного товара с ЖК-дисплеем со светодиодной подсветкой бытового назначения (LED- телевизор). Срок его службы (ресурс) – 5 лет. Гарантийная надежность (безотказность работы) – 1 год. На практике надежность изделия снижается с появлением редких отказов до 2 лет вместо 5, что подтверждается выводами автора и согласуется с мнением других исследователей. Повысить ее можно, если будут учитываться такие параметры: как снижение вибро-шумобезопасности технических систем, износ поверхностей в электромагнитных полях и агрессивных средах.

На объектах повышенной опасности для получения партий изделий из конструкционных углеродистых и высоколегированных сталей (роликов, шариков, сцеплений и др.) требуются особые технологии. Их надежность возрастает, если удается совмещать преимущества тех-

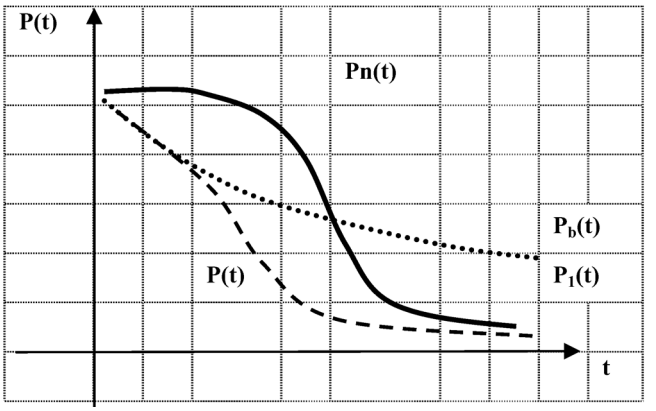


Рис. 2. Совместное действие внезапных и постепенных отказов функционирования системы (изделия, детали).

Источник: Стандарт МЭК «Анализ дерева неполадок».(СИФНТЦ ПБ – 707)/ IEC 1025: 1990 г. Fault tree analisis (FTA) / пер. с франц. – М.,1990.

нологий горячего и холодного прессования, а также обратного выдавливания, обеспечивающих высокую точность и низкую шероховатость поверхности изделий.

Для реализации в современной экономике безопасных надежных технологий, по мнению автора данной публикации, целесообразно:

во-первых, проектировать различные модели, схемы и варианты технологии, проводить отбор таких научных и практических разработок, идей, которые позволяют из их множества выбрать наиболее перспективные в данный момент, обеспеченные программами внедрения и источниками финансирования. Остальные разработки будут оценены либо как неперспективные, либо как перспективные, но для значительно более позднего их внедрения (с приходом других инвесторов, другого финансирование, других специалистов, наличием нового уровня управления). Окупаемость таких технологий (в том числе и по времени) также иная. Ее сроки будут «перетекать» либо ближе, либо дальше при том, что технологическое перевооружение производства пойдет более стабильно и устойчиво [13; 14; 15. С. 3.]

во-вторых, для проектирования, эксплуатации и надежного управления технологическими процессами и операциями необходимо подготовить высококвалифицированные кадры, теоретически и практически обученных работников (людской ресурс). Потребуются специалисты, которые готовы использовать не только знания, но и современные практические навыки, умения для внедрения и эксплуатации безопасных надежных технологий как в «масштабном», так и в среднем и малом бизнесе [16.С. 29]. При этом очень часто новые технологии внедряются на основе разработок вузовской науки и результатов испытаний небольших партий изделий, созданных в вузовских лабораториях, на кафедрах, где работают смешанные по возрасту коллективы и в которых есть опытные и молодые специалисты, «болеющие» наукой, научными опытами и исследованиями, инновационными идеями. Такие коллективы обнаруживают высокий уровень организации и управления при проектировании и внедрении надежных, безопасных технологий, технических систем с перспективными характеристиками конкретных партий деталей, изделий и с готовностью их сдачи заказчику «под ключ».

В этом случае интеллектуальные и профессиональные особенности знания и умения одного успешного творческого коллектива приобретают свойство переноса их на процесс подготовки каждой другой, соседней группы молодых специалистов, обогащая их практику опытом обобщения, анализа, синтеза, классификации, абстрагирования. Именно такой группой специалистов были исследованы и внедрены варианты штамповки корпуса дорожного резца; получены сложные и надежные осесимметричные детали с фланцем переменной толщины, которые применяются в дорожных и самоходных машинах, что решило мно-

	Старый процесс	Новый процесс (холодная объемная штамповка с использованием четырехпозиционного автомата)
Норма расхода металла, кг	0,775	0,3
Производительность, шт/час	24	2000
Трудоемкость, мин	2,5	0,03

Рис.3. Сравнительные показатели, полученные при переходе на новую, холодную объемную штамповку деталей.

Источник: Зыков В.И., Командиров А.В., Мосягин А.Б., Тетерин И.М, Чекмарев Ю.В. Автоматизированные системы управления и связь : учебник. – М. : АГПС.– 2006 – 665 с.

гие производственные проблемы, дало позитивные сравнительные показатели (рис. 3).

В данном случае норму расхода металла удалось уменьшить в 2,6 раза, трудоемкость в 80 раз при обеспечении нормированной надежности изделий (систем) [2]. Теоретические и практические исследования надежности и

безопасности при внедрении «высоких» и безопасных технологий продолжаются, так как они обеспечивают высокое качество техносферной безопасности.

Надежность технологических и технических систем – это огромный потенциал для развития всех сфер жизнедеятельности. Ее значение повышается с расширением использования средств связи и других современных устройств, включая смартфоны под управлением Goodle Android или Windows Phone 7. С нею все чаще связывают понятие «Jndoor», которое применяется при беспроводном управлении современными технологическими и техническими системами. При современных технологиях надежность таких систем особенно важна для обеспечения безопасности в «бытовых» сферах и отраслях, например, в больших зданиях с массовым пребыванием людей, торговых центрах, аэропортах, кафе, ресторанах, концертных залах, клубах и т.д. В этих случаях она гарантирует точность и объективность данных, поступающих на сервер. В свою очередь расчетные модули позволяют определить лучший вариант, обеспечивающий безопасность производства, предприятия и работающих людей, инновационный подход решения конкретной проблемы.

Надежные, а, следовательно, безопасные технологические и технические системы гарантируют в итоге социальную, экономическую эффективность, безопасность жизнедеятельности работающего населения и производственных процессов в любом современном государстве мирового сообщества.

Список литературы

1. Антоненко А.А., Буцынская Т.А., Членов А.Н. Основы эксплуатации систем комплексного обеспечения безопасности объектов : учебно-справ. пособие. – М. : Пожнаука, 2010.

2. Головина З.С. Современная экономика и малоотходные безопасные технологии // Труд и социальные отношения. – 2012. – № 1(91). – С. 4–50.

3. Хенли Э.Дж., Кумамото Х. Надежность технических систем и оценка рискат / пер. с англ. – М. : Машиностроение, 1984.

4. Решетов Д.Н., Иванов А.С., Фадеев В.З. Надежность машин. – М. : Высшая школа.,1988.

5. Востоков В.Ю. Типизация фрагментов деревьев событий // Пожарная безопасность. – 2008. – № 2. – С. 17–24.

6. Котур К., Ламберсон Л. Надежность и проектирование систем. – М.,1980.

7. Добров А.В. Математические методы представления структуры системы, математическое моделирование : учеб. пособие. – Новогорск, 2001. – Ч. IV.

8. Проблемы надежности и ресурса в машиностроении / под ред. К. В. Фролова, А.П. Гусенкова. – М.,1986.

9. Гнедко Б.В., Беляев Ю.К., Соловьев А.Д. Математические методы в теории надежности. – М.,1965.

10. Филипов Ю.К., Игнатенко В.Н., Головина З.С., Анюхин А.С., Рагулин А.В., Гневашев Д.А. Теоретические исследования комбинированного процесса радиального и обратного выдавливания в конической матрице // Кузнечно-штамповочное производство. – 2011.– № 7. – С. 3.

11. Филипов Ю.К., Игнатенко В.Н., Головина З.С., Анюхин А.С., Рагулин А.В., Гневашев Д.А. Экспериментальное исследование течения металла при комбинированном процессе радиального и обратного выдавливания в конической матрице // Кузнечно-штамповочное производство. – 2011. – № 9. – С . 23–34.

12. Игнатенко В.Н., Головина З.С., Гневашев Д.А. Разработка технологического процесса штамповки детали «поршень тормозного цилиндра» // Кузнечно-штамповочное производство. – 2013. – № 5. – С. 16–27.

13. Инновационные технологии и системы : материалы международного форума – Минск : ГУ «БелИСА» – 2010.

14. Кулик Б.А., Зуенко А.А., Фридман А.Я. Алгебраический подход к интеллектуальной обработке данных знаний – СПб. : Изд-во Политехнического университета., 2010.

15. Докторович А.Б. Методология анализа развития интеллектуального потенциала // Труд и социальные отношения. – 2012 – № 1(91). – С. 3–11.

16. Головина З.С. Внедрение безопасной ресурсосберегающей технологии для эколого-экономической системы среднего бизнеса // Труд и социальные отношения. – 2010.– № 4 (70). – С. 28–37

17. А.А. Антоненко; Т.А. Буцынская, В.Ю. Федоров. Состояние индустрии безопасности в современной России // Технологии техносферной безопасности. – 2010.– № 3. – С. 47–56.

THE RESEARCH OF RELIABILITY OF TECHNOLOGICAL AND TECHNICAL SYSTEMS IN THE TECHNOSPHERE SAFETY

Z.S. Golovina

Professor of the Department of the Labour Safety, Industrial Safety and Ecological Studies of ALSR, Candidate of Technical Sciences. Adres: 119454, Rossiya, ul. Lobachevskogo, 90. Tel. 8 (496) 46 - 7- 32 - 30. Email: averinaekaterina1@rambler.ru

Annotation. This article reviews the current approaches to the theory and practice of creating the quality technospheric security. We study the experience of implementing

reliability of technical systems (products, components), their safe operation, and error-free work of operators on the basis of the reliability indicator, acting as a level of guaranteed security in today's economic, business and social activities. We assess its predictive capability in the cases of the risk occurence, the expansion of the regulatory declared resources, which ensure the safety of the workers and technical / technological systems. The author suggests that the indicator of a reasonable reliability should be considered in planning and evaluating the effectiveness of the use of the finances.

Key concepts: technological and technical systems, the reliability of the distribution random quantities, quantiles, Technosphere safety, safety and life.

References

1. *Antonenko A.A., Butsynskaya T.A., Chlenov A.N. Osnovy ekspluatatsii sistem kompleksnogo obespecheniya bezopasnosti obektov : uchebno-sprav. posobie. – M. : Pozhnauka.,2010.*
2. *Golovina Z.S. Sovremennaya ekonomika i maloothodnye bezopasnye tehnologii // Trud i sotsial'nye otnosheniya. – 2012. – № 1(91). – S. 4–50.*
3. *Henli E.Dzh., Kumamoto H. Nadezhnost' tehnicheskih sistem i otsenka riskat / per. s angl. – M. : Mashinostroenie.,1984.*
4. *Reshetov D.N., Ivanov A.S., Fadeev V.Z. Nadezhnost' mashin. – M. : Vysshaya shkola.,1988.*
5. *Vostokov V.Yu. Tipizatsiya fragmentov derev'ev sobytiy // Pozharnaya bezopasnost'. – 2008. – № 2. – S. 17-24.*
6. *Kotur K., Lamberson L. Nadezhnost' i proektirovanie sistem. – M.,1980.*
7. *Dobrov A.V. Matematicheskie metody predstavleniya struktury sistemy, matematicheskoe modelirovanie : ucheb. posobie. – Novogorsk, 2001. – Ch. IV.*
8. *Problemy nadezhnosti i resursa v mashinostroenii / pod red. K. V. Frolova, A.P. Gusenkova. – M.,1986.*
9. *Gnedko B.V., Belyaev Yu.K., Solov'ev A.D. Matematicheskie metody v teorii nadezhnosti. – M.,1965.*
10. *Filipov Yu.K., Ignatenko V.N., Golovina Z.S., Anyuhin A.S., Ragulin A.V., Gnevashev D.A. Teoreticheskie issledovaniya kombinirovannogo protsessa radial'nogo i obratnogo vydavlivaniya v konicheskoy matritse // Kuznechno-shtampovochnoe proizvodstvo. – 2011.– № 7. – S. 3.*
11. *Filipov Yu.K., Ignatenko V.N., Golovina Z.S., Anyuhin A.S., Ragulin A.V., Gnevashev D.A. Eksperimental'noe issledovanie techeniya metalla pri kombinirovannom protsesse radial'nogo i obratnogo vydavlivaniya v konicheskoy matritse // Kuznechno-shtampovochnoe proizvodstvo. – 2011. – № 9. – S . 23-34.*
12. *Ignatenko V.N., Golovina Z.S., Gnevashev D.A. Razrabotka tehnologicheskogo protsessa shtampovki detali «porshen' tormoznogo tsilindra» // Kuznechno-shtampovochnoe proizvodstvo. – 2013. – № 5. – S. 16 - 27.*
13. *Innovatsionnye tehnologii i sistemy : materialy mezhdunarodnogo foruma – Minsk : GU «BelISA» – 2010.*
14. *Kulik B.A., Zuenko A.A., Fridman A.Ya. Algebraicheskiy podhod k intellektual'noy obrabotke dannyh znaniy – SPb. : Izd-vo Politehnicheskogo universiteta., 2010.*
15. *Doktorovich A.B. Metodologiya analiza razvitiya intellektual'nogo potentsiala // Trud i sotsial'nye otnosheniya. – 2012 – № 1(91). – S. 3-11.*
16. *Golovina Z.S. Vnedrenie bezopasnoy resursosberegayuschey tehnologii dlya ekologo-ekonomicheskoy sistemy srednego biznesa // Trud i sotsial'nye otnosheniya. – 2010.– № 4 (70). – S. 28-37*
17. *A.A. Antonenko; T.A. Butsynskaya, V.Yu. Fedorov. Sostoyanie industrii bezopasnosti v sovremennoy Rossii // Tehnologii tehnosfernoy bezopasnosti. – 2010. – № 3. – S. 47-56.*

КРИВАЯ ФИЛЛИПСА КАК ИНСТРУМЕНТ ИССЛЕДОВАНИЯ РЫНКА ТРУДА РОССИИ

А.В. Семеньков,
ассистент кафедры экономики труда и персонала экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, аспирант. Адрес: Россия, г. Москва, Симферопольский бульвар, д.19, кор.2. Тел.: 8-917-593-52-58. Email: semenkov.alexei@gmail.com

Аннотация. В статье произведена оценка действия / бездействия кривой Филлипса на российском рынке труда. Представлен литературный обзор, охватывающий эволюцию построения кривой зависимости между уровнем безработицы и изменением прироста денежной заработной платы: от первичной модели, построенной О. Филлипсом в 1958 г., до модели, учитывающей инфляционные ожидания работников. Дано обоснование популярности использования экономистами данной кривой.

На основании ежемесячных данных Росстата за период с августа 2009 г. по январь 2014 г. автор исследует, наблюдается ли на российском рынке труда действие кривой Филлипса, а также рассматривает возможность использования кривой в качестве инструмента краткосрочной государственной политики. В рамках исследования используются следующие показатели: уровень безработицы в соответствии с методологией Международной организации труда (МОТ); темпы изменения номинальной и реальной заработной платы (в % к предыдущему месяцу).

Установлено, что кривая Филлипса в рассматриваемый период на рынке труда России не наблюдалась, так как наиболее оптимальное уравнение, описывающее зависимость между вышеуказанными показателями, демонстрирует коэффициент детерминации, равный 0,005. Отсутствие выраженной зависимости также представлено в работе графически.

Автор приходит к выводу, что кривая Филлипса не работает на российском рынке труда, так как на нем сохраняется традиционная для России модель его подстройки.

Автор связывает также данный вывод с тем, что изменилось функциональное назначение кривой Филлипса, которая в последнее время активно используется для моделирования инфляционных ожиданий, то есть как инструмент прогнозирования.

Ключевые понятия: рынок труда, безработица, реальная заработная плата, инфляция, кривая Филлипса, кредитно-денежная политика, индекс потребительских цен.

В 1958 году была опубликована статья новозеландского экономиста О. Филлипса, который на основе эмпирических данных по Англии за 1861 –1957 годы вывел корреляци-

онную зависимость между уровнем безработицы и изменением прироста денежной заработной платы [1. 283–299.]. В ней показана связь безработицы с изменениями уровня зарплат: чем выше безработица, тем меньше прирост денежной заработной платы и ниже рост цен, и наоборот, чем ниже безработица и выше занятость, тем больше прирост денежной заработной платы и выше темп роста цен.

В 1960 году работа П. Самуэльсона и Р. Солоу подтвердила (для США) выведенную Филлипсом зависимость [2. pp. 177–94]. В отличие от новозеландского исследователя американские экономисты рассматривали зависимость между темпом инфляции и уровнем безработицы за 1934–1958 годы. Графически они получили убывающую нелинейную зависимость, которую и назвали кривой Филлипса. Последняя дает представление о совокупном предложении продукции, поскольку показывает, что наращивание общего выпуска продукции, понижающее уровень безработицы, увеличивает темп прироста заработной платы и ведет к более высокому уровню и зарплат и цен. Другими словами, кривая Филлипса подразумевает, что кривая совокупного предложения продукции будет иметь положительный наклон, так как существует положительная взаимосвязь между ростом выпуска и переходом к более высокому уровню цен. Кроме того, она показывает: когда на рынке труда наблюдается избыток рабочей силы и $U > U_e$, то $\frac{\partial w}{w}$ – отрицательна, и заработная плата со временем снижается (Здесь: U – текущий уровень безработицы; U_e – естественный уровень безработицы; w – ранее установленный уровень заработной платы; dw – отклонение текущего уровня заработной платы от ранее установленного). Следовательно, кривая Филлипса подтверждает, что при избытке рабочей силы на рынке труда издержки производства будут падать и в результате кривая совокупного предложения продукции сдвинется вправо относительно первоначального вида.

Таким образом, классический вид кривой Филлипса предлагает обществу выбор: если оно хочет иметь более низкий уровень безработицы, то может «купить» его, согласившись на более высокий темп прироста заработной платы. Данный механизм экономической политики был заявлен впервые в «Экономике» П. Самуэльсона (1961 г. 5-е изд.) [3]. В последующие годы он использовался при проведении кредитно-денежной политики сначала в США, а затем и в других развитых странах.

Однако стагфляция (сочетание экономического кризиса с инфляцией), поразившая в 70-х годах минувшего столетия экономики развитых стран, дискредитировала идею кривой Филлипса. В результате мягкой стимулирующей монетарной политики это десятилетие вошло в историю как годы высокой инфляции, но при этом долгосрочного эффекта снижения безработицы получить не удалось. Она вернулась, поднявшись на более высокий уровень, несмотря на большие тем-

пы роста цен. В этот период данные по инфляции и безработице перестали подчиняться ранее выявленной зависимости.

Последователи кейнсианства, которые разделяли основные предпосылки данной теории, были вынуждены признать, что чёткой обратной зависимости между инфляцией и безработицей нет и что возможны другие варианты.

М. Фридман одним из первых указал [4. pp. 1–17] на серьезный аналитический недостаток кривой Филлипса, заявив, что она не учитывает такой важный фактор, влияющий на изменение заработной платы, как инфляционные ожидания работников. Ученый отметил, что и руководителей фирмы (предприятия), и работников волнует реальная, а не номинальная заработная плата. Их интересует скорректированная на ожидаемый рост уровня цен заработная плата, то есть темп ее изменения за вычетом ожидаемой инфляции. При безработице выше естественного уровня реальная (не номинальная) заработная плата падает. Она растет, если безработица оказывается ниже естественного уровня.

Усиленная фактором ожиданий кривая Филлипса подразумевает, что по мере роста инфляционных ожиданий номинальная заработная плата будет увеличиваться так, чтобы компенсировать падение реальной заработной платы. При этом кривая Филлипса пойдет вверх. Возникающий одновременно с этим рост издержек производства сдвинет кривую совокупного предложения продукции влево. Из модифицированной Фридманом кривой Филлипса вытекает, что чем выше ожидаемая инфляция, тем большим по величине будет сдвиг влево кривой совокупного предложения продукции.

В долгосрочном периоде, согласно Фридману, кривая Филлипса представляет собой вертикальную прямую, показывая отсутствие зависимости между уровнем инфляции и уровнем безработицы. Математическое выражение дополненной инфляционными ожиданиями кривой Филлипса еще за год до фундаментальных выводов Фридмана представил Е. Фелпс [5. pp. 254–281] в формуле:

$\Pi = \pi_e - b*(U - U_e) + \upsilon$, где: Π – уровень инфляции, π_e – ожидаемый уровень инфляции (встроенная инфляция), $U - U_e$ – отклонение безработицы от естественного уровня, вызванное шоковым спросом, b – коэффициент чувствительности к шокам спроса, υ – шоки предложения (например, изменение мировых цен на нефть).

Поскольку наемные работники добиваются в условиях инфляции компенсирующего роста реальной заработной платы, то экономика начинает тяготеть к естественной норме безработицы. И несмотря на все попытки правительств снизить уровень безработицы он остается неизменным, что обусловливает появление так называемой вертикальной кривой Филлипса. Данный уровень безработицы получил название NAIRU – постоянный уровень безработицы, не ускоряющий

инфляцию. Как видим, выбор между инфляцией и безработицей носит исключительно краткосрочный, а не долгосрочный характер.

Популярность использования кривой Филлипса в макроэкономических исследованиях обусловлена тем, что в ней номинальные показатели сталкиваются с реальными. Исследователи проверяют наличие зависимости между динамикой цен и другими, связанными с изменением денежной массы данными, а также показателями деловой, экономической активности населения. Например, кривую Филлипса и уравнение Фелпса можно использовать для оценки последствий для рынка труда проводимой кредитно-денежной политики. Или, наоборот, – для анализа последствий влияния политики на динамику цен на нем.

Автор данной работы намерен ответить на вопросы: наблюдается ли на российском рынке труда действие кривой Филлипса и допустимо ли использовать ее в качестве инструмента краткосрочной государственной политики.

Аналитическое исследование проводилось на базе актуальных данных сборников Росстата «Социально-экономическое положение России» (август 2009 – январь 2014 гг.) [6]. Основу поиска кривой Филлипса составили такие, приведенные ниже показатели, как:

- уровень безработицы по показателям, одобренным Международной организации труда (МОТ), %;

- темпы изменения уровня безработицы по МОТ в % к предыдущему месяцу (рассчитано автором);

- темпы изменения номинальной заработной платы (% к предыдущему месяцу);

- темпы изменения реальной заработной платы (% к предыдущему месяцу).

В рассматриваемый период уровень безработицы имел цикличесим характер развития, с пиковым ростом в январе месяце каждого года и снижением в летние и осенние периоды. При этом отметим, что в январе 2014 года его высокое значение зафиксировано не было. Можно предположить, что обозначившийся сегодня уровень безработицы в размере 5,6 процента является естественным для текущего развития рынка труда России. Кроме того, в период 2012–2013 годов динамика изменений уровня безработицы в течение года снизилась и не отмечалась такими колебаниями, как в 2010–2011 годах.

Показатель темпа изменения реальной заработной платы в Российской Федерации представляет собой разницу между темпом изменения номинальной заработной платы и темпом роста индекса потребительских цен (ИПЦ) за рассматриваемый период. Таким образом, учитывается обстоятельство, на которое ссылается М. Фридман, подтверждающее, что работодателей в итоге интересует реальная зарплата. Ее динамика обладала в период выхода из мирового финансового кризиса циклическим характером. Во-первых, раз в квартал: март, июнь, сентябрь и декабрь (максимально) – происходило уве-

личение темпов роста зарплаты. Во-вторых, также раз в квартал: январь (стремительное падение по сравнению с ростом декабря), апрель, июль – шло их падение при том с июля по ноябрь (за исключением сентября) их темпы были практически нулевыми (рис.1). Данные обстоятельства связаны с бюджетной политикой организаций в целом и практикой выплат заработных плат в частности. Делая общий вывод, можно констатировать, что циклические колебания в 2012–2013 годах были более сглаженными, чем в 2010–2011 годах.

Сравнение представленных на рис. 1 данных позволяет предположить, что отрицательная зависимость между уровнем безработицы и реальной заработной платы должна наблюдаться в январе (когда заработные платы падают, а безработица растет) и в декабре (когда зарплаты растут, а безработица снижается). В остальные месяцы тот и другой показатели характеризуются различными циклическими процессами. Например, может наблюдаться положительная взаимосвязь, когда в июле и в августе заработные платы демонстрируют темпы снижения, а безработица достигает сравнительно минимальных уровней.

Такая же неустойчивая зависимость прослеживается, к примеру, между ИПЦ и уровнем безработицы в марте 2011 – декабре 2013 годов (рис. 2).

Рис.1. Темпы изменения реальной заработной платы в России с августа 2009 года по январь 2014 года

Источник: данные сб. «Социально-экономическое положение России». – М. : Росстат. 2009 – 2014 гг. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_01/IssWWW.exe/Stg//%3Cextid%3E/%3Cstoragepath%3E::%7Cd01/3-1-1.doc; http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-1-1.htm.

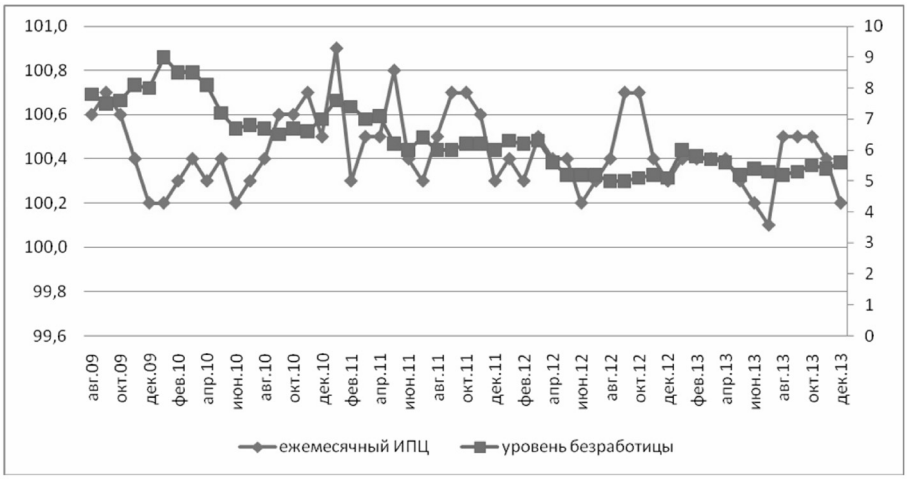


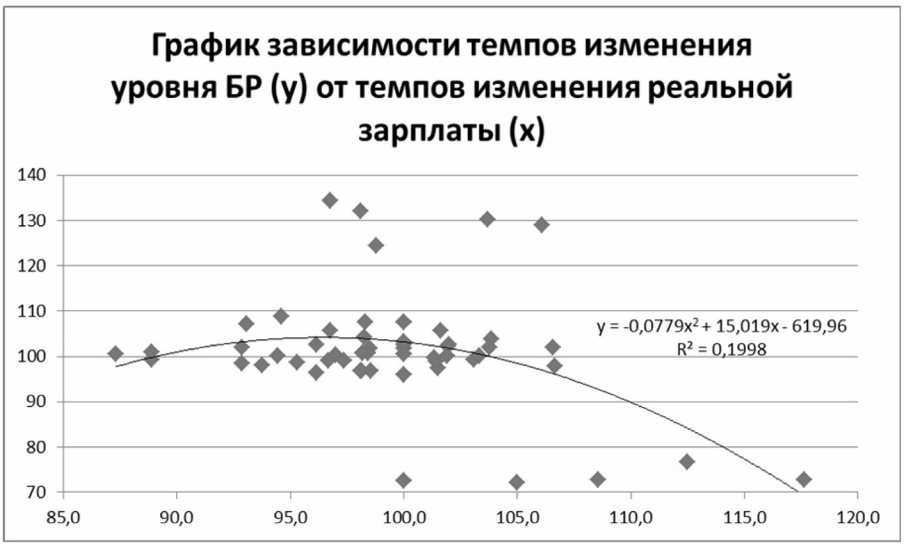
Рис. 2. График зависимости темпов изменения уровня безработицы (в соответствии с методологией МОТ) от ежемесячных темпов инфляции в России в сентябре 2009 – декабре 2013 годов, %.

Источник: данные сб. «Социально-экономическое положение России». – М. : Росстат. 2009 – 2013 гг. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-2.htm; .

Обращает на себя внимание то, что с ноября 2011 года колебания и темпов инфляции, и уровня безработицы замедлились. Это позволяет предположить, что уровень безработицы достиг нового естественного уровня в 6 процентов. На основании более ранних данных российских исследователей В. Брагина, В. Осоковского, Б. Гафарова была дана оценка NAIRU в 8 процентов [7. С. 95–104].

Представленный ниже на рис. 3 график зависимости темпов изменения уровня безработицы по показателям МОТ от темпов изменения реальной заработной платы показывает, по мнению автора, наиболее оптимальный выбор между инфляцией и безработицей, а также характеризует его краткосрочный характер. Другими словами, на фоне ежемесячного изменения реальной заработной платы в течение месяца меняется и уровень безработицы. Коэффициент корреляции между этими двумя переменными равен -0,305. При этом между уровнем безработицы и темпом изменения уровня реальной зарплаты он ниже и равняется -0,1. С использованием данных о номинальной заработной плате коэффициент корреляции еще ниже.

Наглядно представленная на рис. 3 данная зависимость позволяет найти оптимальное уравнение. Это – квадратное уравнение, и график имеет выпуклую параболическую форму, где $R^2 = 0,2$. Значит, изменение уровня безработицы лишь на 20 процентов объясняются трансформациями реальной заработной платы, а на 80 процентов – другими факторами.



Здесь: БР – безработица; x – темп изменения реальной зарплаты; x^2 – квадрат темпа изменения реальной зарплаты; y – темп изменения уровня безработицы; R^2 – коэффициент детерминации.

Рис. 3. График зависимости темпов изменения уровня безработицы (в соответствии с методологией МОТ) от темпов изменения реальной заработной платы в России в сентябре 2009 – январе 2014 года

Источник: авторская работа с использованием данных Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-1-1.htm; http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-2.htm.

Можно предположить, что в тех случаях, когда заработные платы растут, то кривая Филлипса наблюдается. Но на рис. 3 видно, что выделяющиеся точки, которые показывают данные за январь и декабрь, скорее всего, приводят к искажению результатов, и потому целесообразно построить графическую зависимость между показателями без них (рис. 4). Тогда становится видно, что зависимости между данными показателями нет. Наиболее оптимальное уравнение, описывающее ее, демонстрирует R^2, равный 0,005.

Таким образом, с использованием макроданных о рынке труда России в августе 2009 – январе 2014 годов автором данной статьи было установлено, что кривая Филлипса в рассматриваемый период не наблюдалась. Можно предположить, что в настоящее время она не работает из-за того, что в России сохраняется традиционная модель рынка труда.

В соответствии с кривой Филлипса, например, при резких отрицательных шоках предложения продукции государство должно сформировать свою кредитно-денежную политику на краткосрочный период, руководствуясь выбором между дальнейшим ростом безработицы и снижением реальной заработной платы. В реальности данный выбор весьма условен.

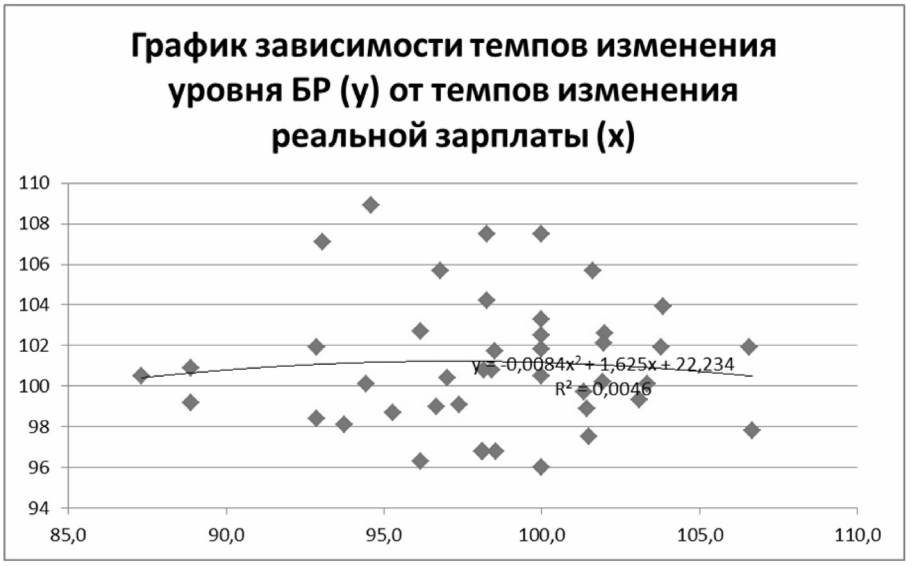


Рис.4. График зависимости темпов изменения уровня безработицы (в соответствии с методологией МОТ) от темпов изменения реальной заработной платы в России в сентябре 2009 – ноябре 2013 гг.

Источник: авторская работа с использованием данных Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-1-1.htm; http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_01/IssWWW.exe/Stg/d12/3-2.htm.

Проведенный автором анализ показал, что отрицательная зависимость уровня безработицы и изменений реальной заработной платы в последние годы не наблюдалась. Однако подобный выбор неизбежно приходится делать в той части рынка труда, где государство само выступает в качестве работодателя и ему предстоит создавать новые рабочие места (и тем самым бороться с безработицей) или повышать реальную заработную плату (например, «бюджетникам»). С учетом всех выявленных должностных аспектов данная тема нуждается в дальнейших исследованиях.

Важно отметить также, что в последнее время кривая Филлипса активно используется для моделирования инфляционных ожиданий [8. С. 155–176; 9. С. 118–130; 10. С.42–50], то есть как инструмент прогнозирования.

Список литературы

1. *Phillips A. W. 1958. The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861–1957. –Economica, 25: 283–299.*
2. *Samuelson P.A., and R.M. Solow. 1960. «Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy» // American Economic Review Papers and Proceedings 50(2). – pp. 177–94.*
3. *Самуэльсон П. Экономика. – (5-е изд.). – М. : Алгон. – 1994.*
4. *Friedman M. The Role of Monetary Policy // American Economic Review. – 1968. – Vol. 58. – No. 1. – pp. 1–17.*

5. Phelps E.S. Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time // Economica. – 1967. – Vol. 34. – pp. 254–281.

6. Социально-экономическое положение России. 2009 – 2014 гг. – М. : Росстат.– 2009 – 2014. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125

7. Брагин В., Осаковский В. Оценка естественного уровня безработицы в России в 1994-2003 гг.: эмпирический анализ // Вопросы экономики. – 2004. – № 3. – С. 95–104;

8. Гафаров Б.Н. Кривая Филлипса и становление рынка труда в России // Экономический журнал ВШЭ. – 2011. – № 2. – С. 155–176.

9. Мухин Д.А. Краткосрочная кривая Филлипса и инфляционные процессы в России // Экономика и математические методы. – 2010. – Т. 46. – № 2. – С. 118–130;

10. Шульгин А.Г., Ларин А.В. Эконометрическое тестирование новой кейнсианской кривой Филлипса в России // Новый университет: серия «Экономика и право». – 2011.– № 9. – С.42–50.

PHILLIPS CURVE AS A RUSSIAN LABOR MARKET RESEARCH TOOL

A.V. Semenkov,
Assistant Professor of the Department of Employment and Labor Relations of the Faculty of Economics of Lomonosov Moscow State University.
Postgraduate student. Adres: Rossiya, g. Moskva, Simferopol'skiy bul'var, d.19, kor.2. Tel.: 8-917-593-52-58.
Email: semenkov.alexei@gmail.com

Annotation. The paper evaluates the activity / inactivity of the Phillips curve in the Russian labour market. The author presents a literary review covering the evolution of the curve-fitting interdependence between the unemployment rate and the changes of the increase of money wages: from the primary model built by O. Phillips in 1958, to the model that takes into account the inflation expectations of employees. The substantiation of the popularity of the use of this curve by the economists is given.

The author uses the monthly data of FSSS for the period from August 2009 to January 2014 to explore the effect of the Phillips curve on the Russian labor market, he is also considering the possibility to use the curve as a tool for the short-term public policy. The study uses the following indicators: the unemployment rate in accordance with the methodology of the International Labour Organization (ILO); the rate of change of the nominal and real wages (in % to the previous month).

It is established that the Phillips curve was not observed in the Russian labor market in the reviewed period, since the optimal equation, describing the interdependence between the indicators, mentioned above, shows the coefficient of determination equal to 0.005. The lack of pronounced interdependence is also graphically represented.

The author concludes that the Phillips curve does not work on the Russian labor market, since it retains the traditional Russian model of its adjustment.

The author connects this conclusion with the fact that the functionality of the Phillips curve has changed, as it has recently been widely used for the inflation expectations modeling, in other words, as a forecasting tool.

Key concepts: labour market, unemployment, real wages, inflation, Phillips curve, monetary policy, consumer price index.

References

1. *Phillips A. W. 1958. The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861–1957. – Economica, 25: 283–299.*
2. *Samuelson P.A., and R.M. Solow. 1960. «Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy» // American Economic Review Papers and Proceedings 50(2). – pp. 177–94.*
3. *Samuel'son P. Ekonomika. – (5-e izd.). – M. : Algon. – 1994.*
4. *Friedman M. The Role of Monetary Policy // American Economic Review. – 1968. – Vol. 58. – No. 1. – pp. 1–17.*
5. *Phelps E.S. Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time // Economica. – 1967. – Vol. 34. – pp. 254–281.*
6. *Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii. 2009 – 2014 gg. – M. : Rosstat.– 2009 – 2014. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125*
7. *Bragin V., Osakovskiy V. Otsenka estestvennogo urovnya bezrabotitsy v Rossii v 1994-2003 gg.: empiricheskiy analiz // Voprosy ekonomiki. – 2004. – № 3. – S. 95–104;*
8. *Gafarov B.N. Krivaya Fillipsa i stanovlenie rynka truda v Rossii // Ekonomicheskiy zhurnal VShE. – 2011. – № 2. – S. 155–176.*
9. *Muhin D.A. Kratkosrochnaya krivaya Fillipsa i inflyatsionnye protsessy v Rossii // Ekonomika i matematicheskie metody. – 2010. – T. 46. – № 2. – S. 118–130;*
10. *Shul'gin A.G., Larin A.V. Ekonometricheskoe testirovanie novoy keynsianskoy krivoy Fillipsa v Rossii // Novyj universitet: seriya «Ekonomika i pravo». – 2011.– № 9. – S. 42–50.*

МЕТОДИКА ОЦЕНКИ УРОВНЯ КВАЛИФИКАЦИИ РАБОТНИКА

О.С. Бернацкая,
соискатель АТиСО, менеджер по работе с персоналом управления по организационной эффективности и оплате труда Генеральной дирекции ОАО «Северсталь». Адрес: 127299, Россия, г. Москва, ул. Клары Цеткин, д.2. Тел.: 8 (964) 508-06-32. E-mail: osb.bos@mail.ru;

П.П. Лутовинов,
профессор кафедры экономики труда, финансов и управления персоналом Уральского социально-экономического института (филиал) АТиСО,
доктор экономических наук, профессор. Адрес: 454091, г. Челябинск, ул. Свободы, 155/1. Тел.: 8 (912) 791-72-20. E-mail: pavelltv@mail.ru

Аннотация. В статье обоснована актуальность аттестации персонала в настоящее время. Проведено исследование смыслового значения понятия «аттестация работников», существующего в современной науке. На основе проведенного исследования и с учетом взгляда разных ученых сделан вывод о необходимости оценки уровня квалификации работника в период проведения аттестации персонала. Для оценки уровня квалификации работника в статье представлен методический подход, основанный на оценке совокупности компетенций. Введены основные понятия, формулы и пояснения данного подхода. Методика подхода раскрыта на примере оценки совокупности компетенций и расчета интегрального показателя уровня квалификации мастеров производственного участка. Показаны возможные варианты управленческих решений и рекомендаций с учетом полученных интегральных оценок. Изложение материала позволяет понять, что суть методического подхода заключается в получении интегрального показателя уровня квалификации работника на основе оценок его профессиональных знаний, профессиональных умений, деловых качеств, профессионального опыта и образовательного уровня. Предлагаемая возможность количественного измерения уровня квалификации работника путем расчета интегрального показателя позволяет на разных этапах аттестации провести оценку как единичных компетенций работника в отдельности, так и в их совокупности. Ценность представленного методического подхода к оценке компетенций и уровня квалификации работника в период проведения аттестации персонала заключается не только в возможности оценить качество профессионализма работников, но и в возможности повысить объективность сравнительного анализа компетенций работников, определить нужные направления совершенствования для принятия эффективных кадровых управленческих решений.

Ключевые понятия: профессиональные знания, профессиональные умения, деловые качества, образовательный уровень, профессиональный опыт, заключительная оценка компетенций, интегральный показатель уровня квалификации работника.

Аттестация работника сегодня является одним из распространенных методов оценки персонала в России и занимает одно из центральных мест в системе управления персоналом. Аттестация позволяет не только оценить профессиональный уровень работников, построить эффективную систему развития и мотивации персонала по ее результатам, но также контролировать достижение целей предприятия. Измерение фактически достигнутых результатов, соотнесение их с установленными стандартами и проведение своевременных корректировок, если достигнутые результаты существенно отличаются от установленных стандартов, – залог успешного ведения промышленного бизнеса. В связи с этим вопросы аттестации работника сегодня становятся актуальными.

Для проведения аттестации работника предприятию необходимо иметь методику оценки профессиональных компетенций, адекватную современным требованиям экономики.

Таблица 1

Варианты определения аттестации работника

Автор	Определение
Чочуа Г.Г.	Под аттестацией следует понимать периодическую комплексную проверку и оценку уровня деловых, личностных и моральных качеств работника, необходимых для выполнения трудовой функции или конкретного вида поручаемой работы и закрепленных в нормативных правовых актах, содержащих нормы трудового права [1. С. 6]
Иванчина Ю.В.	Аттестация – это периодическая комплексная организационно-правовая процедура оценки уровня профессиональной подготовки, знаний, навыков и профессионально-важных качеств работников, проводимая с целью определения его соответствия выполняемой трудовой функции [2. С. 13]
Пашиев В.А.	Под аттестацией работников понимается, как правило, обязательные периодические процедурные отношения, обусловленные целями контроля оценки соответствия профессионального уровня определенных категорий работников предъявляемым к ним требованиям, стимулирования как варианта мотивации к повышению этого уровня, имеющие в своем центре деятельность аттестационной комиссии и протекающие в особой организационно-правовой форме на основании нормативно-правовых или (и) локальных актов, по итогам которых выносится решение, направленное либо на сохранение, либо на изменение, либо на прекращение трудового правоотношения аттестуемых, а иногда и на другие юридические последствия [3. С. 15]

Продолжение табл. 1

Автор	Определение
Мазуров А.А.	Под аттестацией работников на предмет соответствия занимаемой должности или выполняемой работе следует понимать проводимую работодателем в установленном порядке проверку знаний, навыков и умений работника, обусловленную обнаруженными фактами неисполнения либо ненадлежащего исполнения им трудовых обязанностей. Данная аттестация является самостоятельным видом аттестации, наряду с обязательной периодической аттестацией работников [4. С. 17]
Закалюжная Н.В.	Аттестацию можно определить как организационно-правовую форму определения квалификации работников, выражающуюся в обязательной проверке уровня деловых, личностных, а в случае необходимости и моральных качеств работника при определении соответствия занимаемой должности (выполняемой работе) [5. С. 10]
Ускова Т.	Аттестация персонала – это оценка деятельности, профессиональных и деловых качеств работников за определенный период работы в организации [6. С. 46–60]
Азямова Л.В.	Аттестация - это проверка квалификации работника, его деловых качеств и оценка их, осуществляемая в определенной организационно-правовой форме [7]
Торгашова Н.А.	Аттестация – это: 1) организационная форма определения уровня и содержания знаний, навыков и умений работников данной системы в конкретный момент времени, результатов их работы за определенный период. В данном случае мы рассмотрели аттестацию в целевом аспекте, то есть, какие именно основные оценочные цели (задачи) решаются с помощью аттестации. Естественно, весь спектр целей оценки гораздо шире, поэтому на них следует остановиться подробнее, что и будет сделано далее; 2) определенная система процедур оценки, предполагающая решение следующих проблем: субъекты оценки (кто будет производить оценку), предметы оценки (что конкретно намечено оценивать), фиксированные формы оценки (какие формы разработаны, кем и как они должны заполняться); методы оценки (какие способы и как будут использованы); время оценки (за какой период времени производится оценка). Данный аспект принято считать организационно-процедурным; 3) получение итоговых оценок, достоверность которых зависит от ряда факторов, в том числе, качества подготовки проведения оценочных процедур. Этот аспект аттестации называется результирующим, или итоговым. Аттестация представляет собой процесс оценки эффективности выполнения совокупности своих должностных обязанностей, осуществляемый непосредственным руководством [8]

Источник: авторская работа.

Исходной позицией для выработки методики оценки уровня квалификации работника в процессе аттестации является определение

основных понятий. В табл. 1 приведены варианты определения аттестации работника некоторыми исследователями.

Из табл. 1 видно, что аттестация определяется исследователями поразному и как периодическая комплексная проверка и оценка; периодическая комплексная организационно-правовая процедура оценки; организационно-правовая форма определения; оценка; проверка и оценка, и т. д. Однако, каждое определение аттестации говорит о том, что в период проведения аттестации осуществляется оценка уровня квалификации работника.

Федеральным законом от 03.12.2012 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании» в статье 195.1 ТК РФ введено следующее понятие квалификации работника: *квалификация работника* – уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника [9].

Методикой оценки уровня квалификации персонала, наиболее отвечающей требованиям действующего законодательства и приведенному выше определению квалификации работника, может быть методика, оценивающая по отдельности профессиональные знания, умения и навыки, деловые (управленческие) качества, образовательный уровень и профессиональный опыт и позволяющая рассчитать интегральный показатель уровня квалификации работника.

Введем основные понятия предлагаемой методики.

Профессиональные знания (professional knowledge) – это совокупность знаний о цели, содержании, правилах и способах осуществления профессиональной деятельности.

Профессиональные умения (professional skills) – это способы осуществления профессиональной деятельности на основе полученных знаний и приобретенных навыков, требующие принятия профессиональных решений и позволяющие получать результаты труда заданного качества и эффективности.

В предлагаемой методике рассматриваются только профессиональные умения в связи с тем, что умения основываются на навыках. В Большом экономическом словаре читаем: «*Навык* – умение выполнять целенаправленные действия, доведенные до автоматизма в результате сознательного многократного повторения одним и тем же движением или решениями типовых задач в производственной или учебной деятельности» [10. С. 512].

Профессиональные навыки (professional skills) – это профессиональные действия, доведенные до автоматизма их выполнения и не требующие принятия профессиональных решений.

Деловые (управленческие) качества (business qualities) – это обладание определенным набором характеристик руководителя, которые позволяют осуществлять успешное управление трудовым процессом и эффективно руководить подчиненным персоналом.

Авторы данной статьи придерживаются мнения, что профессиональные знания, умения, деловые качества, образовательный уровень и профессиональный опыт оцениваются в соответствующих форматах. Относительно понимания форматов отметим следующее.

Формат (*format)* – это границы, в рамках которых рассматриваются требования к должности.

Формат «Профессиональные знания» (format «Professional knowledge») – компетенции, определяющие требования к профессиональным знаниям работника для работы в данной должности.

Формат «Профессиональные умения» (format «Professional skills») – компетенции, определяющие требования к профессиональным умениям работника для работы в данной должности.

Формат «Деловые качества» (format «Business qualities») –компетенции, обусловливающие требования к деловым (управленческим) качествам работника для работы в данной должности.

Формат «Образовательный уровень» (format «Educational level») – компетенции, определяющие требования к базовому *(basic education)* и дополнительному образованию *(additional education)* работника для работы в данной должности.

Формат «Профессиональный опыт» (format «Professional experience») – компетенции, обусловливающие требования к стажу работы работника в профессиональной области для работы в данной должности.

Каждый формат содержит определенные компетенции, которые прописаны в должностных инструкциях или профессиональных стандартах.

Как правило, должностная инструкция имеет следующую структуру: общие положения, обязанности (функции), права работника, ответственность работника, взаимоотношения с другими подразделениями или работниками.

Компетенции формата «Профессиональные знания» закрепляются в общих положениях и определяются следующие словами, например, «Ведущий специалист должен знать..» и перечисляется, что он должен знать.

Компетенции формата «Профессиональные умения» – это обязанности или другими словами функции работника.

Компетенции формата «Деловые качества» закрепляются в конце общих положений или выносятся в отдельный раздел, в котором перечисляются те качества, которыми должен обладать работник, чтобы быть руководителем.

Компетенции формата «Образовательный уровень» и формата «Профессиональный опыт» закрепляются в общих положениях и определятся, например, следующим образом: «На должность начальника отдела продаж назначается лицо, имеющее высшее экономическое образование и стаж работы менеджера по продажам не менее 3 лет».

Для оценки компетенций разрабатываются оценочные листы. Форма оценочного листа может быть

разнообразной, главное чтобы она соответствовала следующим требованиям: содержала перечень компетенций оцениваемого формата, имела шкалу оценки и информационное поле (какой работник оценивается, и кто его оценивает). Все оценки экспертов сводятся в одном итоговом оценочном листе с расчетом общего среднего балла.

Для оценки компетенций могут применяться различные виды шкал (7, 5, 4, 3-балльные шкалы и другие). В данной статье будем применять 5-балльную шкалу оценки компетенций.

Расчет общего среднего балла применяется для оценки компетенций в форматах «Профессиональные знания», «Профессиональные умения», «Деловые качества». Следует отметить, что общий средний балл можно рассчитывать путем выведения средней оценки из нескольких оценок экспертов либо выводить среднюю оценку из нескольких оценок экспертов с учетом их веса и весового коэффициента формата. В данной статье будем рассматривать более простой вариант расчета общего среднего балла.

Оценка компетенций в формате «Профессиональные знания» проводится путем собеседования квалификационной комиссии с аттестуемым работником в форме экзамена (вопрос-ответ) [11. С. 512].

Оценку компетенций в форматах «Профессиональные умения», «Деловые качества» проводят руководители работника. Можно к данной оценке в качестве экспертов привлекать коллег работника, его подчиненных работников, работников других структурных подразделений, с кем оцениваемый работник взаимодействует в процессе своей работы и т.д. (то есть использовать метод 360^0). Квалификационная комиссия после обсуждения окончательно определяет количество баллов по компетенциям.

Расчет интегрального показателя уровня квалификации работника осуществляется исходя из общих средних баллов каждого формата с учетом форматов «Образовательный уровень» и «Профессиональный опыт».

Образовательный уровень оценивается в двух видах: базовое и дополнительное образования. Каждый вид базового и дополнительного образования выступает критерием, которому присваивается своя постоянная оценка. То есть, при оценке разных работников один и тот же критерий образовательного уровня будет иметь одну и ту же оценку [11].

Для оценки компетенций в формате «Образовательный уровень» можно использовать различные варианты шкалы оценки, например, разработать более детальные критерии оценки, позволяющие при определении оценки образовательного уровня учитывать средний балл работника по диплому и/или статус образовательного учреждения – место обучения работника.

Оценка профессионального опыта работника проводится на основе его трудового стажа. Как вариант, в расчет можно брать только тот стаж работы, который тем или иным

образом способствовал приобретению навыков и развитию профессиональных умений, необходимых для выполнения трудовой функции по должности, на которую аттестуется работник. Каждый период трудового стажа выступает критерием оценки профессионального опыта, которому, аналогично, как и при оценке образовательного уровня, присваивается своя постоянная оценка [11. С. 19].

Для оценки компетенций в формате «Профессиональный опыт» можно использовать различные варианты шкалы оценки. Например, при оценке профессионального опыта учитывать стаж работы непосредственно в данном структурном подразделении (либо в аналогичном структурном подразделении) и исключительно на должностях, которые соответствуют профессиональной специализации должности, которую занимает аттестуемый работник.

На практике можно применять не только постоянную оценку критериев форматов «Образовательный уровень» и «Профессиональный опыт», а также использовать экспертную оценку с присвоением веса и весового коэффициента.

Когда проведена оценка каждого формата компетенций, в том числе форматов «Образовательный уровень» и «Профессиональный опыт» осуществляется расчет интегрального показателя уровня квалификации работника.

Для расчета интегрального показателя уровня квалификации применяется формат «Заключительная оценка компетенций» (табл. 2).

Каждому формату компетенций в зависимости от его значимости

Таблица 2

Формат «Заключительная оценка компетенций»

Формат компетенций	**Показатель**			
	Значимость формата	**Процентный состав формата компетенций в общем балле**	**Оценка**	**Балл работника по формату компетенций**
Профессиональные умения *(ps)*	6	28,6		
Профессиональные знания *(pk)*	5	23,8		
Деловые качества *(bq)*	4	19,0		
Базовое образование *(be)*	3	14,3		
Профессиональный опыт *(pe)*	2	9,5		
Дополнительное образование *(ae)*	1	4,8		
Общий балл (интегральный показатель уровня квалификации работника)				

Источник: авторская работа.

присваивается определенный балл. Количество форматов может быть 5 или 6.

По пяти форматам оценивается работник в том случае, если согласно локальному нормативному акту он не подлежит оценке компетенций в формате «Профессиональные знания» (например, руководитель, занимающий определенную должность или работник, имеющий ученую степень или сертификат специалиста в профессиональной области, выданный независимой организацией, действующей по инициативе профессиональных сообществ и бизнеса и т.д.) или в формате «Деловые качества» (специалисты и служащие).

По шести форматам оценивается, как правило, работник, занимающий должность руководителя низкого и среднего звена.

Определение значимости форматов осуществляет аттестационная комиссия. Чем выше значимость, тем важнее оценка формата для должности. Следует для каждой должности присваивать свою значимость форматов. Это обусловлено тем, что для одних должностей формат «Профессиональные знания» имеет большую значимость, чем формат «Профессиональные умения», «Деловые качества». Для других должностей, наоборот, формат «Профессиональные умения» играет более важную роль по сравнению с форматами «Профессиональные знания», «Деловые качества».

После определения значимости осуществляется расчет процентного состава формата *(percentage of format)* компетенций в общем балле по следующей формуле:

$$Pf = \frac{Sf \times 100\%}{ASf} \qquad (1)$$

где, *Pf* – процентный состав формата компетенций в общем балле;

Sf – значимость формата *(significance format)* компетенций;

ASf – сумма значимости *(amount of significance)* форматов компетенций.

Оценкой является общий средний балл компетенций определенного формата или постоянная оценка других форматов. По форматам компетенций «Профессиональные знания», «Профессиональные умения», «Деловые качества» оценка дается аттестационной комиссией. По форматам компетенций «Образовательный уровень» и «Профессиональный опыт» оценка дается коллегиально представителями кадровой службы и структурного подразделения работника, входящих в состав аттестационной комиссии, либо иных экспертов.

По каждому формату компетенций рассчитывается балл по следующей формуле:

$$P = \frac{(Pf \times TAs)}{100\%} \qquad (2)$$

где, *P* – балл *(point)* формата компетенций.

Интегральный показатель уровня квалификации работника (*integral indicator of the level of qualifications of the employee)* является общим баллом, который получается путем сложения баллов всех форматов компетенций:

$$Ie = Pps + Ppk + Pbq + Pbe + Ppe + Pae \quad (3)$$

где, *Ie* – интегральный показатель уровня квалификации работника;

Pps – балл формата компетенций «Профессиональные умения»;

Ppk – балл формата компетенций «Профессиональные знания»;

Pbq – балл формата компетенций «Деловые качества»;

Pbe – балл формата компетенций «Базовое образование»;

Ppe – балл формата компетенций «Профессиональный опыт»;

Pae – балл формата компетенций «Дополнительное образование».

Пример расчета с использованием предлагаемого методического подхода представлен в табл. 3.

Согласно данным табл. 3, рас-

Таблица 3

Оценка компетенций мастеров производственного участка

Формат компетенций	Мастер 1	Мастер 2	Мастер 3	Мастер 4
Профессиональные умения	4,05	3,69	3,55	3,76
Профессиональные знания	4,11	3,95	4,05	3,58
Деловые качества	4,14	3,74	3,08	3,84
Базовое образование	5	5	5	5
Профессиональный опыт	5	4	5	5
Дополнительное образование	2	2	2	2

Источник: авторская работа.

Таблица 4

Возможные варианты решений и рекомендаций аттестационной комиссии в зависимости от результатов оценки компетенций

Формат компетенций	Оценка компетенций (шкала)*	Решение аттестационной комиссии			Рекомендации аттестационной комиссии**
		Соответствует занимаемой должности	Соответствует занимаемой должности не в полной мере	Не соответствует занимаемой должности	
Профессиональные умения *(ps)* Профессиональные знания *(pk)* Деловые качества *(bq)* Заключительная оценка компетенций (*Ie*)	4,45 – 5	*ps, pk, bq, Ie*			1, 2, 4, 5, 6
	3,89 – 4,44	*ps, pk, bq, Ie*			1, 3, 4, 5
	3,55 – 3,88	*ps, pk, bq, Ie*			7, 8
	2,89 – 3,54		*ps, pk, bq, Ie*		7, 8, 9
	1,89 – 2,88		*ps, pk, bq, Ie*	*ps, pk, bq, Ie*	7, 8, 9, 10,11
	0 – 1,88			*ps, pk, bq, Ie*	9, 10, 11

Примечание *

Оценка компетенций (шкала)	Формат оценки компетенций			
	Профессиональные умения	Профессиональные знания	Деловые качества	Заключительная оценка компетенций
4,45 - 5	Превосходят предъявляемые требования к должности		Выражены очень сильно	Очень высокий уровень компетенций
3,89 – 4,44	Полностью соответствуют предъявляемым требованиям к должности		Выражены сильно	Высокий уровень компетенций
3,55 – 3,88	В основном соответствуют предъявляемым требованиям к должности		Выражены средне	Средний уровень компетенций
2,89 – 3,54				
1,89 – 2,88	Недостаточно соответствуют предъявляемым требованиям к должности		Выражены слабо	Низкий уровень компетенций
0 – 1,88	Не соответствуют предъявляемым требованиям к должности		Выражены очень слабо	Очень низкий уровень компетенций

Примечание**

1 – перевести на вакантную вышестоящую должность; 2 – включить в состав ключевого резерва; 3 – включить в кадровый резерв на руководящую должность; 4 – разработать индивидуальный план развития карьеры; 5 – повысить оплату труда; 6 – направить на дорогостоящее обучение; 7 – направить на повышение квалификации с целью развития компетенций до уровня соответствия занимаемой должности; 8 – закрепить за наставником; 9 – провести повторную оценку компетенций; 10 – провести повторную аттестацию; 11 – перевести на нижестоящую должность.

Источник: авторская работа.

считан интегральный показатель уровня квалификации каждого мастера.

$le_{\text{мастера 1}} = ((28{,}6 \times 4{,}05) \div 100) + ((23{,}8 \times 4{,}11) \div 100) + ((19{,}0 \times 4{,}14) \div 100) + ((14{,}3 \times 5) \div 100) + ((9{,}5 \times 5) \div 100) + ((4{,}8 \times 2) \div 100) = 4{,}23$

$le_{\text{мастера 2}} = 3{,}91$, $le_{\text{мастера 3}} = 3{,}87$, $le_{\text{мастера 4}} = 3{,}96$

Таким образом, мастер 1, мастер 2 и мастер 4 имеют высокий уровень компетенций, мастер 3 – средний уровень компетенций.

1. В табл. 4 приведены возможные варианты решений и рекомендаций аттестационной комиссии в зависимости от результатов оценки компетенций. Главная особенность аттестации, по мнению Неверова А.В. – юридическая значимость полученных результатов [12. С. 38–44]. Поэтому итогом оценки компетенций должна быть аттестация работника.

Согласно информации, приведенной в табл. 4 и примечаниях к ней, при получении оценки компетенций «в основном соответствуют предъявляемым требованиям к должности» можно принимать разные решения и давать разные рекомендации. Это объясняется тем, что при результате оценки компетенций равной или выше 3,54 уровень компетенций работника является более или менее приемлемым. Это означает, что ситуацию можно исправить, например, повышением ква-

лификации работника по тем компетенциям, оценка которых оказалась ниже «полностью соответствуют требованиям должности». Если же результат оценки компетенций ниже 3,54, повышение квалификации и работа с наставником будут являться недостаточными мерами, развитие компетенций работника необходимо поставить на контроль аттестационной комиссии и назначить как минимум повторную оценку компетенций.

Пример, рассмотренный в табл. 3 и расчет интегрального показателя уровня квалификации мастеров производственного участка, показывает, что мастеру 3 необходимо развивать профессиональные умения и деловые качества, мастеру 4 – профессиональные знания. По результатам оценки компетенций мастеров можно принять следующее решение и рекомендации – признать мастеров соответствующими занимаемой должности, за мастером 3 закрепить наставника из более опытных работников и направить его на управленческую подготовку; мастера 4 направить на повышение квалификации по специфике работы. При этом, рекомендуется развивать у данных мастеров интерес к своему труду. Некоторые исследователи считают, что эффективность сотрудника в значительной мере определяется степенью его интереса к работе [14. С. 46–51].

Резюмируя данную статью, подведем следующий итог. Для эффективной оценки компетенций работника предприятию необходимо иметь методику, позволяющую рассматривать, оценивать и анализировать каждую компетенцию в отдельности в независимости от того, к какому формату компетенций она относится. Детальные, а в последующем комплексные оценки и анализы форматов компетенций работника дают возможность определить истинную причину некомпетентности работника. Расчет общего балла всех оцениваемых форматов компетенций в виде интегрального показателя уровня квалификации работника способствует принятию обоснованных аттестационных решений и рекомендаций. Благодаря такому подходу к оценке компетенций работника возможно построить объективную и справедливую внутреннюю систему оценки и признания компетенций работника. В свою очередь, объективная и справедливая оценка компетенций способствует повышению уровня инициативности и производительности труда работника, что является одним из важных факторов в процессе управления трудом на предприятии.

Список литературы

1. *Чочуа Г.Г. Правовые проблемы аттестации работников в условиях рынка труда : автореф. дис. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 2010.*
2. *Иванчина Ю.В. Правовые аспекты оценки работников : автореф. дис. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Екатеринбург, 2006.*
3. *Пашиев В.А. Аттестация в трудовом праве России (опыт широкого подхода) : автореф. дис. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 2006.*

4. Мазуров А.А. Несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе как основание расторжения трудового договора : автореф. дис. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 2005.

5. Закалюжная Н.В. Организационно-правовые формы определения квалификации работников : автореф. дис. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 2006.

6. Ускова Т. Запятая в аттестации персонала: повысить нельзя уволить // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. – 2010. – № 11. – С. 46–60.

7. Азямова Л.В. Аттестация персонала организаций [Электронный ресурс]: Методические и организационные аспекты : дис. на соискание ученой степени кандидата экономических наук. 08.00.05 Москва: РГБ, 2003 (Из фондов Российской Государственной библиотеки).

8. Торгашова Н.А. Аттестация руководящих работников как функциональная основа управления персоналом [Электронный ресурс]: на примере Алтайского отделения Западно-Сибирской железной дороги : дис. на соискание ученой степени кандидата экономических наук: 08.00.05 М: РГБ, 2003.

9. О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании»: Федеральный закон РФ от 03.12.2012 г. № 236-ФЗ // Российская газета. – 2012. – 7 декабря. – № 283.

10. Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. – 5-е изд. доп.и перераб. – М. : Институт новой экономики, 2002.

11. Бернацкая О.С. Оценка уровня квалификации работника на рынке труда металлургической отрасли // Тенденции и перспективы социально-экономического развития России: взаимодействие общества, власти и бизнеса : материалы XXIX международной научно-практической конференции: в 2 ч. / Урал. соц.-экон. ин-т (ф) ОУП ВПО «АТиСО». – Челябинск, 2012. – Ч.I. – С. 15–21.

12. Неверов А.В. Роль оценки персонала в социальном развитии организации // Труд и социальные отношения. – 2013. – № 2. – С. 38–44.

13. Чайков М.Ю., Чайкова А.М. Формирование условий для карьерного роста как фактор повышения конкурентоспособности компании // Труд и социальные отношения. – 2011. – № 10. – С. 46–51.

14. Шарков Ф.И. Истоки и парадигмы исследований социальной коммуникации // Социологические исследования. – 2001. – № 7–8.

METHODOLOGY OF THE ASSESSMENT OF QUALIFICATION LEVEL OF AN EMPLOYEE

O.S. Bernatskaya,
ALSR applicant, HR Manager of the Department of Organizational Efficiency and Remuneration of Labour of the General Directorate of JSC «Severstal»; Adres: 127299, Rossiya, g. Moskva, ul. Klary Tsetkin, d.2. Tel.: 8 (964) 508-06-32. E-mail: osb.bos@mail.ru;

P. P. Lutovinov,
Professor of labour Economics, Finance and management staff of the Ural socio-economic Institute (branch) of Atiso,
doctor of economic Sciences, Professor. Adres: 454091, g. Chelyabinsk, ul. Svobody, 155/1.
Tel.: 8 (912) 791-72-20. E-mail: pavelltv@mail.ru

Annotation. The article states the relevance of personnel certification in present days. A study of the semantic meaning of the concept of «personnel certification» existing in modern science is presented in the paper. On the basis of this study and taking into account the views of different scientists the author makes a conclusion that the assessment of the level of qualification of an employee is necessary at the time of personnel certification. The article presents a methodological approach to the assessment of the level of skill of a worker, based on the assessment of the aggregate competencies. The basic concepts, formulas and explanations of this approach are introduced. The methodology approach is disclosed by the example of the aggregate competencies and the calculation of the integral indicator of manufacturing site masters qualification level. Possible management decisions and recommendations, based on the obtained integral assessments are given. The presented material shows that the essence of the methodological approach is to obtain the integral indicator of qualification level of an employee, based on the assessments of professional knowledge, professional skills, business qualities, professional experience and educational level. The possibility of the assessment of the level of qualification of an employee by calculating the integral index, offered in this article, allows to assess both individual competence of one employee and aggregate competence of all the workers on different stages of certification. The value of the represented methodical approach to the assessment of competencies and qualifications of an employee at the time of personnel certification is not only the possibility to assess the employees' professionalism, but also the ability to increase the objectivity of the comparative analysis of the competences of employees, and to identify areas of improvement needed for the effective personnel management decisions.

Key concepts: professional knowledge, professional skills, business skills, education level, professional experience, the final assessment of competence, an integral indicator of qualification level of an employee.

References

1. *Chochua G.G. Pravovye problemy attestatsii rabotnikov v usloviyah rynka truda : avtoref. dis. na soiskanie uchenoy stepeni kandidata yuridicheskih nauk. – M., 2010.*
2. *Ivanchina Yu.V. Pravovye aspekty otsenki rabotnikov : avtoref. dis. na soiskanie uchenoy stepeni kandidata yuridicheskih nauk. – Ekaterinburg, 2006.*
3. *Pashiev V.A. Attestatsiya v trudovom prave Rossii (opyt shirokogo podhoda) : avtoref. dis. na soiskanie uchenoy stepeni kandidata yuridicheskih nauk. – M., 2006.*
4. *Mazurov A.A. Nesootvetstvie rabotnika zanimaemoy dolzhnosti ili vypolnyaemoy rabote kak osnovanie rastorzheniya trudovogo dogovora : avtoref. dis. na soiskanie uchenoy stepeni kandidata yuridicheskih nauk. – M., 2005.*
5. *Zakalyuzhnaya N.V. Organizatsionno-pravovye formy opredeleniya kvalifikatsii rabotnikov: avtoref. dis. na soiskanie uchenoy stepeni kandidata yuridicheskih nauk. – M., 2006.*
6. *Uskova T. Zapyataya v attestatsii personala: povysit' nel'zya uvolit' // Kadrovaya sluzhba i upravlenie personalom predpriyatiya. – 2010. – № 11. – S. 46–60.*
7. *Azyamova L.V. Attestatsiya personala organizatsiy [Elektronnyj resurs]: Metodicheskie i organizatsionnye aspekty : dis. na soiskanie uchenoy stepeni kandidata ekonomicheskih nauk. 08.00.05 Moskva: RGB, 2003 (Iz fondov Rossiyskoy Gosudarstvennoy biblioteki).*
8. *Torgashova N.A. Attestatsiya rukovodyaschih rabotnikov kak funktsional'naya osnova upravleniya personalom [Elektronnyj resurs]: na primere Altayskogo otdeleniya Zapadno-Sibirskoy zheleznoy dorogi : dis. na soiskanie uchenoy stepeni kandidata ekonomicheskih nauk: 08.00.05 M: RGB, 2003.*
9. *O vnesenii izmeneniy v Trudovoy kodeks Rossiyskoy Federatsii i stat'yu 1 Federal'nogo zakona «O tehnicheskom regulirovanii»: Federal'nyj zakon RF ot 03.12.2012 g. № 236-FZ // Rossiyskaya gazeta. – 2012. – 7 dekabrya. – № 283.*

10. *Bol'shoy ekonomicheskiy slovar' / pod red. A.N. Azriliyana. – 5-e izd. dop.i pererab. – M. : Institut novoy ekonomiki, 2002.*

11. *Bernatskaya O.S. Otsenka urovnya kvalifikatsii rabotnika na rynke truda metallurgicheskoy otrasli // Tendentsii i perspektivy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii: vzaimodeystvie obschestva, vlasti i biznesa : materialy XXIX mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii: v 2 ch. / Ural. sots.-ekon. in-t (f) OUP VPO «ATiSO». – Chelyabinsk, 2012. – Ch.I. – S. 15–21.*

12. *Neverov A.V. Rol' otsenki personala v sotsial'nom razvitii organizatsii // Trud i sotsial'nye otnosheniya. – 2013. – № 2. – S. 38–44.*

13. *Chaykov M.Yu., Chaykova A.M. Formirovanie usloviy dlya kar'ernogo rosta kak faktor povysheniya konkurentosposobnosti kompanii // Trud i sotsial'nye otnosheniya. – 2011. – № 10. – S. 46–51.*

14. *Sharkov F.I. Istoki i paradigmy issledovaniy sotsial'noy kommunikatsii // Sotsiologicheskie issledovaniya. – 2001. – № 7–8.*

ПОДГОТОВКА ПРОФСОЮЗНЫХ КАДРОВ – ВАЖНЕЙШЕЕ НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОФСОЮЗОВ ВЬЕТНАМА

Фам Ван Ха,
ректор Института профсоюзного движения Всеобщей Конфедерации Труда Вьетнама,
профессор. Адрес: СРВ, г. Ханой 169 Tay Son Street – DongDa District Hanoi City – S.R.Vietnam. Тел.: +84.35334480.
Email: quanhequocte.lda@moet.edu.vn

Аннотация. В статье рассматривается объективная необходимость организации постоянной, систематической, целенаправленной работы по подготовке и повышению профессиональной квалификации и общего уровня образования профсоюзных кадров Вьетнама в условиях рыночной экономики. Подчеркивается, что именно особенности рыночной экономики Вьетнама, с ее социалистической ориентацией, оказывают своеобразное влияние на все стороны жизни и деятельности населения страны. Особенно это касается такого важного представителя институтов гражданского общества как профсоюзы. Представляя интересы трудящихся и, в первую очередь, выполняя свою защитную функцию, профсоюзы должны соответствовать духу времени, тем объективным процессам, которые происходят в жизни страны и других стран мира. Так, надо учитывать такой неоспоримый факт, что за последние несколько лет уровень образования и общей культуры, с одной стороны, трудящихся Вьетнама, а с другой – предпринимателей и собственников (значительная часть которых сегодня представлена иностранными гражданами) значительно вырос. Предприниматели, особенно иностранные, очень умело используют также такой фактор как низкая стоимость рабочей силы во Вьетнаме. В этих условиях вьетнамские профсоюзы должны иметь не просто более высокий уровень знаний, но и иметь специальную подготовку, особенно для проведения колдоговорных кампаний. В связи с этим в данной статье определяются основные направления, которые сегодня профсоюзы Вьетнама могут использовать по подготовке своих кадров, их переобучению, повышению квалификации, в первую очередь, для социально-трудовой сферы. Поскольку Институт профсоюзного движения Всеобщей Конфедерации труда является основной площадкой обучения профсоюзного актива, то именно там была разработана своя концепция этой работы, учитывающая главные особенности современного состояния экономики Вьетнама. Статья отражает основные положения этой концепции, а также содержит обширный статистический и аналитический материал.

Ключевые понятия: рыночная экономика, профсоюзы, социально-трудовая сфера, квалификация кадров, безработица, забастовка, рыночная экономика, коллективное соглашение, трудовой договор, инвестиции.

Рыночная экономика социалистической ориентации во Вьетнаме оказывает глубокое воздействие на все сферы общественной жизни, в том числе и на деятельность профсоюзов. Сегодня перед страной стоят серьезные задачи. Так, в 2014 году планируются: рост ВВП – на 5,8 процента, потребительских цен (CPI) – не более, чем на 7,0, объема капитальных вложений – на 30,0; сокращение уровня бедности – на 1,7–2,0 процента; создание новых рабочих мест для 1,6 млн человек.; сокращение уровня безработицы в городах – до и ниже 4 процентов [1]. Учитывая, что в центре внимания профсоюзов находятся все многогранные и сложные проблемы, связанные с социально-трудовой сферой, возникает задача соответствующей подготовки профсоюзных кадров. Профсоюзные организации нуждаются в постоянном обновлении содержания и методов своей деятельности, в формировании многочисленного отряда профсоюзных работников высокой квалификации, обладающих современными организационными умениями и хорошей работоспособностью. Это особенно актуально, если учесть, что в 2020 году Вьетнам планирует не только увеличить число высококвалифицированных рабочих с 16 до 34 млн. человек (ожидается, что к 2016 году оно достигнет 23,5 млн человек) [2], но и значительно улучшит качество их профессиональной подготовки. Профсоюзные работники, представляя их интересы работающих граждан страны, обязаны соответствовать новому уровню образования не только трудящихся-членов профсоюза, но, в том числе, и основной массы работодателей. Понятно, что сегодня без профессионалов своего дела не может быть эффективно работающих, авторитетных первичных профорганизаций. Именно им предстоит рассматривать в качестве решающего фактора своей деятельности создание благоприятных условий в сфере социально-трудовых отношений и непосредственно на рабочих местах, повышение конкурентоспособности своего предприятия, отрасли, региона.

Понимая важность функционирования первичных профорганизаций в новых социально-экономических условиях, Всеобщая конфедерация труда Вьетнама (ВКТВ) обращает особое внимание на улучшение их работы, и прежде всего на подготовку кадров для них и повышение их квалификации. На Первом заседании X созыва Съезда Исполкома ВКТВ была принята Резолюция «О дальнейшем усилении и повышении качества подготовки профработников и повышения их квалификации на 2010–2020 гг.» [3], призванная содействовать реализации поставленной задачи. Ее решение Президиум ВКТВ возложил на Институт профсоюзного движения – многоотраслевое и многоступенчатое учебное заведение вьетнамских профсоюзов.

К середине 2014 года в стране насчитывалось 116 тысяч первичных профорганизаций, членами которых были более 8,3 млн человек. Боль-

шинство профсоюзных кадров – это люди достаточного молодого возраста. Так, число работников в возрасте 18–20 лет составляет 13 процентов, а старше 51 года – только 23 процента [4. С. 62-63]. Сложившаяся структура считается разумной. С одной стороны, у большинства профработников хорошее здоровье и высокая работоспособность, с другой – ими накоплен уже достаточно большой опыт практической работы и солидные знания. Приведенная ниже табл. 1 содержит данные, позволяющие представить себе облик («портрет») современного профсоюзного работника во Вьетнаме.

Как видно, почти 90 процентов профсоюзных работников имеют всеобщее среднее образование, 69 – окончили вузы или высшие школы, около 17 процентов – ПТУ. Примерно 80 процентов из них довольно хорошо владеют навыками работы с компьютером. Однако при этом, более 24 процентов профработников не знают иностранных языков или не могут использовать их в своей работе. В то же время знание иностранных языков и компьютерной техники сегодня особенно полезно в профсоюзной работе и общественной деятельности вообще. И если около 75 процентов профкадров профессионально под-

Таблица 1

«Портрет» современного профсоюзного работника СРВ (по данным начала 2014 года)

№№	Показатели	Параметры	% в общей численности
1.	Возраст	18 – 20 лет	13,0
		31 – 40 лет	40,0
		41–50 лет	24,0
		более 51 года	23,0
2.	Образование	всеобщее среднее (школы)	90,0
		высшее (вузы или высшие школы)	69,0
		средне-техническое (ПТУ)	17,0
3.	Общая подготовка	не знают иностранных языков	24,0
		хорошее владение навыками работы с компьютером	80,0
4.	Политическое образование	высшее политическое образование	6,26
		среднее политическое образование	24,0
		элементарное политическое образование	29,2
5.	Повышение квалификации по профсоюзной деятельности	профессионально подготовлены или прошли повышения квалификации	75,0
		недавно избранные	25,0

Источник: авторская работа с привлечением данных итогов исследования Института рабочего и профсоюзного движения ВКТВ. – Ханой : ИПД ВКТВ. – 2014.

готовлены или прошли курсы, повышающие уровень их современных теоретических и практических знаний, то около 25 процентов – это недавно избранные профсоюзные работники, еще не прошедшие профессиональной подготовки, что значительно затрудняет их практическую работу в области защиты интересов и трудовых прав трудящихся.

В условиях, когда Вьетнам стремится к созданию рыночной экономики с социалистической ориентацией, перед ВКТВ встали серьезные задачи не только по подготовке, переподготовке профработников и повышению их профессиональной квалификации, но и политическому образованию. Его имеют только около 60 процентов руководителей первичных профсоюзных организаций, а остальным 40 процентам предстоит пройти политподготовку или курсы повышения квалификации по политической теории.

При решении коллективных трудовых споров, возникающих в сфере социально-трудовых отношений между работодателями и работниками, конечно же, должны присутствовать взаимоуважение и культурное поведение, умение при обмене информацией прислушиваться к мнению друг друга и сообща преодолевать возникающие проблемы. Важно также создавать благоприятные условия для выполнения договорных обязательств в установленном законодательством порядке. Однако на практике трудовые отношения на различных предприятиях осложняются из-за множества нерешенных вопросов. Главными причинами такой ситуации являются: низкая зарплата и низкий уровень доходов работников; не всегда строгое соблюдение работодателями Кодекса законов о труде Социалистической республики Вьетнам (СРВ); плохое отношение работодателей к работникам, связанное чаще всего с не выполнением ими же подписанных соглашений или договоров (особенно касающихся размера зарплаты, награждений, социального страхования, режимов рабочего времени и отдыха, условий труда). Именно нарушение работодателями действующих законодательных актов и партнерских договоренностей ведет к назреванию конфликтов, возникновению трудовых споров и к самопроизвольным коллективным забастовкам. За три года (2009–2011 гг.) в стране прошло 1712 забастовок трудящихся [5]. Большинство из них возникли на предприятиях с иностранными инвестициями (76,5%) и с нарушениями действующего законодательства. В ряде случаев наблюдались подстрекательство, агитация за проведение несанкционированных акций, пикетов и за прекращение работы. Подобные случаи еще раз подтвердили истину, что для установления гармоничных, устойчивых и прогрессивных трудовых отношений профработники должны иметь не только личный авторитет, обширные и качественные политические и профессиональные знания, но необходимые умения для общения с большими группами работников, опыт проведения переговоров и подписа-

ния коллективных соглашений и трудовых договоров, строгого контроля их исполнения.

Проводимая Институтом профсоюзного движения ВКТВ работа по подготовке и повышению квалификации профработников отраслевых и местных федераций трудящихся строится сегодня с учетом перечисленных выше задач, что позволяет добиваться позитивных результатов, создает вузу хорошую репутацию. Так, ежегодно при большом количестве слушателей проходят краткосрочные курсы для профработников, испытывающих потребность в углублении профессиональных знаний в таких областях, как делопроизводство, юридический консалтинг, организационно-кадровая работа, контроль и инспектирование, финансово-бухгалтерское дело, охрана труда, техника безопасности, работа с женщинами-труженицами, культурная жизнь. Слушателями таких курсов становятся работники функциональных отделов и различных подразделений при отраслевых профорганизациях и местных федерациях трудящихся Северной части Вьетнама.

В работе Института по подготовке профсоюзных кадров и повышению их квалификации немало специфических моментов, призванных учитывать особенности субъектов обучения, содержания учебных материалов и программ, практических умений и навыков. Только за последние три года (2011–2013 гг.) курсы повышения квалификации в нем окончили 4347 профсоюзных работников. Преподавание дисциплин, связанных с проблемами трудовых отношений, организовано в виде проведения спецкурсов. Их учебные программы разбиты на такие модули, как: «социальное партнёрство», «социальное страхование», «работа по социальному обеспечению в отношении рабочих и трудящихся», «основы и стратегия социально-трудовых отношений», «связи с общественностью».

В 2013 году Институт профсоюзного движения ВКТВ получил официальное разрешение Министерства образования и подготовки кадров СРВ на подготовку бакалавров по специальности «Трудовые отношения» (по дневной форме обучения). Уже в текущем году Институт принял первых студентов по этой специальности, среди которых были профработники, служащие, трудящиеся, достигшие высоких показателей в труде, выпускники средних школ. Цель обучения – подготовка для последующей работы в сфере трудовых отношений специалистов, любящих свою профессию, владеющих такими качествами, как высокий профессиональный и политический уровень, нравственность, хорошее здоровье, готовность служить людям труда. Им предстоит уметь эффективно вести переговоры и разрешать трудовые конфликты, владеть современными методами анализа и оценки полученной информации, принимать решения, связанные с взаимоотношениями работодателей и трудящихся, работой профсоюзных и других общественных организаций. Полученные знания позволяют им также рабо-

тать в области бизнес-администрирования в качестве администраторов людских ресурсов, а также специалистов по ведению переговоров, способных:

- убеждать работодателей выполнять трудовые и коллективные договоры, отраслевые соглашения, проверять их выполнение;
- разрешать трудовые споры;
- организовывать забастовки на месте работы;
- предлагать возможные решения для установления гармоничных трудовых отношений между работодателями и работниками;
- заниматься кадровым управлением на предприятии.

Лица, получившие степень бакалавров в сфере трудовых отношений, могут продолжить обучение на послевузовском уровне, стать преподавателями в высших учебных заведениях страны.

Таблица 2

Основные направления деятельности Института профсоюзного движения ВКТ Вьетнама по подготовке профсоюзных кадров для социально-трудовой сферы

№№	Основные направления	Формы реализации
1	Определение главной задачи Института: подготовка людских ресурсов, повышение квалификации профработников всех уровней управления для профсоюзов – от местных до центральных профорганизаций.	Ежегодная разработка планов действия, учебных программ, материалов. Вооружение профработников всех уровней и предпринимателей необходимыми знаниями о политике, законах государства, особенно в сфере трудовых отношений и социальной ответственности предпринимателей. Обучение профработников знаниям о правах и обязанностях сторон -участниц трудовых отношений, которые нужны при подписании трудовых договоров, ведении диалогов на предприятиях, проведении переговоров и подписании коллективных трудовых соглашений. Усиление обмена опытом по обучению специалистов между вузами, НИИ в стране и за рубежом в сфере труда вообще, и в области трудовых отношений, в частности.
2	Определение субъектов образования и повышения квалификации.	Исследование особенностей и структуры профработников, их знаний и навыков в сфере трудовых отношений и в ходе проведения переговоров. Подготовка научных рекомендаций для ВКТВ по разработке и публикации проектов, касающихся реализации политики подготовки профработников и повышения их квалификации. Классификация профработников всех уровней с учетом экономических укладов, типов предприятий и масштабов их деятельности, их профессиональной специфики. Выбор соответствующих форм, содержания, методов подготовки и повышения квалификации.

Продолжение табл. 2

№ №	Основные направления	Формы реализации
3	Определение потребности в образовании для повышения профессиональной квалификации профработников.	Найти ответы на вопросы: - какие знания и умения нужны для профсоюзной работы; - какие знания и умения профработники уже имеют; - какие знания и умения у них отсутствуют; - как правильно определить имеющиеся пробелы в их знаниях; - какие курсы необходимо провести, чтобы восполнить пробелы в знаниях и умениях профработников?
4	Разработка планов подготовки профработников и повышения их квалификации.	Ответить на такие вопросы, как: - какова цель плана; - каково его содержание; - кто конкретно исполняет план; - время и место его реализации; - как осуществляется этот план; - кто финансирует его; - как проверять и оценивать его реализацию? При разработке плана предстоит учитывать: - общие и конкретные цели; объекты обучения; критерии отбора учащихся; технические средства обучения; методы преподавания; деятельность учащихся; распределение времени; содержание учебной программы; тематика обучения; учебные материалы и пособия; преподавательский состав; докладчики; сотрудники и специалисты-практики; конечные результаты работы курсов; итоги конкретных учебных программ.
5	Выполнение планов подготовки профработников и повышения их квалификации.	Предстоит ответить на вопросы: - какие конкретные мероприятия проводить; - как распределить ответственных лиц при выполнении этих мероприятий; - как эффективно и разумно их провести; - как разделить планы на конкретные деловые операции, начиная с принятия решения о проведении курсов, приёме учащихся, приглашении преподавателей, печатании учебных материалов, координации программ, о контроле учебного процесса, его оценке и кончая подведением итогов обучения и подготовкой отчета и финансового баланса.
6	Оценка качества подготовки профработников и повышения их квалификации.	Нужно ответить на вопросы: - достигает ли поставленных целей работа по подготовке профработников и повышению их квалификации; - соответствует ли содержание учебных программ требованиям практики и уровню подготовки профработников; - отвечает ли требованиям учебного процесса коллектив преподавателей;

Окончание табл. 2

№№	Основные направления	Формы реализации
		- как участвуют учащиеся в учебном процессе; - как проводится организационная работа; - какие знания и умения получают учащиеся и как они применяют их на практике; - какова эффективность учебных программ?
7	Обновление содержания учебных программ и методов преподавания.	Обновление содержания учебных программ и методов преподавания с тем, чтобы они отвечали требованиям социально-экономической жизни страны. Диверсификация форм обучения, организация краткосрочных курсов по конкретной тематике. Обратить особое внимание на организацию работы курсов повышения квалификации для профработников первичных организаций, работающих на предприятиях негосударственного экономического сектора и на предприятиях с иностранными инвестициями (особенно для трудящихся - выходцев из рабочего класса, женщин-работниц, молодёжи и вновь избранных профработников). Сочетание обучения с научными исследованиями в сфере трудовых отношений. Привлечение как можно бо́льшего финансирования для работы по подготовке профработников и повышению их квалификации.
8	Качественное и количественное развитие группы преподавателей.	Непрерывное повышение профессиональной квалификации преподавателей. Улучшение методики преподавания путём самообразования, участия в отечественных и зарубежных научных семинарах и конференциях. Воспитание нравственности и большой любви к своей профессии.

Источник: авторская работа.

Основные направления работы Института профсоюзного движения по подготовке профработников и повышению их квалификации в сфере трудовых отношений отражены в табл. 2.

Подытоживая все сказанное выше, автор полагает возможным констатировать, что состояние подготовки и повышения квалификации профсоюзных кадров Вьетнама в настоящее время вызывает озабоченность не только Всеобщей конфедерации труда Вьетнама, но и всего сообщества работающих граждан страны. От степени удовлетворения потребностей предприятий, отраслей, территорий в квалифицированных, активно защищающих интересы трудящихся профсоюзных кадрах во многом зависит устойчивое состояние всей социально-трудовой сферы, безопасность и современное оснащение рабочих мест, рост производительности труда, повышение конкурен-

тоспособности выпускаемой продукции, а в конечном счете и темпы развития экономики республики. На исключительную важность решения этих вопросов неоднократно обращалось внимание в последних материалах и документах вьетнамских профсоюзов. Снижение остроты проблем, возникающих в сфере трудовых отношений, объективно возможно лишь при скорейшем формировании комплексной, глубокой по содержанию и современной по техническому обеспечению системы образования профсоюзных кадров, которую сегодня предложено реализовать Институту профсоюзного движения Всеобщей конфедерации труда Вьетнама.

Список литературы

1. *План социально-экономического развития Вьетнама на 2014 год / Материалы 6-й сессии Национального собрания СРВ. – г. Ханой // Nhan dan, – 2013. – 26 ноября.*
2. *Стратегия развития профессиональной подготовки кадров в СРВ // Vietnam News. – 2012. – 23 июля.*
3. *О дальнейшем усилении и повышении качества подготовки профработников и повышения их квалификации на 2010 – 2020 гг. / Резолюция № 04a/NQ-TLP от 4 марта 2010 года / Материалы исследований Института профсоюзного движения Всеобщей конфедерации труда Вьетнама. – Ханой : ИПД ВКТВ. – 2010.*
4. *Материалы исследований Института профсоюзного движения ВКТВ. – Ханой : ИПД ВКТВ. – 2013.*
5. *«Class Struggle in Vietnam: From the Colonial Yoke to Wage Slavery for Global Capital». – Insurgent notes (Journal of Communist Theory and Practice). Jun 3, '12. URL: http:// insurgentnotes.com/2012/06/class-struggle-in-vietnam-from-the-colonial-yoke-to-wage-slavery-for-global-capital/ trade union staff training - the major activity area of*

TRADE UNIONS OF VIETNAM

Pham Van Ha,
Rector of the Institute of the Trade Union Movement of Vietnam General Confederation of Labour, Professor. Adres: SRV, g. Hanoy 169 Tay Son Street – DongDa District Hanoi City – S.R.Vietnam. Tel.: +84.35334480. Email: quanhe-quocte.lda@moet.edu.vn

Annotation. The article deals with an objective need for a systematic and purposeful work on training and professional development as well as the general level of education of the Vietnamese trade union staff in the market economy conditions. The author emphasizes that it is the peculiarity of socialistically oriented Vietnamese economic market, that has a distinctive effect on all the aspects of life and activities of the country's population. This is especially true of such an important representative of civil society institutions as trade unions. Representing the workers' interests and, above all, fulfilling their protective function, the trade unions should comply with the spirit of the time, the objective processes that take place in the life of the state and world. Thus, it is necessary to take into account the the undeniable fact that over the past few years, the level of education and general culture of the Vietnamese workers on the one hand, and on the

other - of the the entrepreneurs and owners (the substantial part of them is now represented by foreigners), has increased significantly. The entrepreneurs, especially the foreigners, make a good use of such a factor as the low labour cost in Vietnam. Under these conditions, the Vietnamese trade unions should have not just a higher knowledge level, but also special training, particularly for the collective agreement campaigns. Therefore, this article identifies the main directions for the staff preparation, retraining, rising the level of professional skills, primarily for social and labor spheres, that Vietnamese trade unions can follow today. Since the Institute of the Trade Union Movement of Vietnam General Confederation of Labour is the main venue for training of the trade union activists, this is where the original concept of this work has been developed, taking into account the main features of the current state of the economy of Vietnam. The article reflects the main provisions of this concept and contains an extensive statistical and analytical material.

Key concepts: the market economy, the trade unions, the social-labor sphere, personnel qualification, unemployment, strike, market economy, collective agreement, employment contract, investment.

References

1. *Plan sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya V'etnama na 2014 god / Materialy 6-y sessii Natsional'nogo sobraniya SRV. – g. Hanoy // Nhan dan, – 2013.– 26 noyabrya.*
2. *Strategiya razvitiya professional'noy podgotovki kadrov v SRV // Vietnam News. – 2012. – 23 iyulya.*
3. *O dal'neyshem usilenii i povyshenii kachestva podgotovki profrabotnikov i povysheniya ih kvalifikatsii na 2010 – 2020 gg. / Rezolyutsiya № 04a/NQ-TLP ot 4 marta 2010 goda / Materialy issledovaniy Instituta profsoyuznogo dvizheniya Vseobschey konfederatsii truda V'etnama. – Hanoy : IPD VKTV. – 2010.*
4. *Materialy issledovaniy Instituta profsoyuznogo dvizheniya VKTV. – Hanoy : IPD VKTV. – 2013.*
5. *«Class Struggle in Vietnam: From the Colonial Yoke to Wage Slavery for Global Capital». – Insurgent notes (Journal of Communist Theory and Practice). Jun 3, '12. URL: http:// insurgentnotes.com/2012/06/class-struggle-in-vietnam-from-the-colonial-yoke-to-wage-slavery-for-global-capital/*

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН КАК ИНСТИТУТА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В.П. Галаганов,
профессор кафедры трудового права юридического факультета АТиСО, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ. Адрес: 119454, Россия, ул. Лобачевского, 90. Тел.: 8-909-986-22-82. Email: galaganov@yandex.ru;

Р.Р. Хабибулин,
соискатель АТиСО. Адрес: 119454, Россия, ул. Лобачевского, 90. Тел.: 8-987-297-14-27. Email: rkhabib@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются основные черты системы социальной поддержки отдельных категорий населения (ветеранов труда, реабилитированных граждан и др.) как института государственного социального обеспечения, который появился в России в 2005 году. Вступивший в силу так называемый закон о монетизации льгот заменил на денежную форму многие из тех льгот, которые предоставлялись гражданам в натуральном выражении. В то же время ни изначально, ни до настоящего времени федеральный законодатель не уточнил содержания социальной поддержки. При этом многие полномочия по ее реализации он возложил на региональный уровень – на субъекты Российской Федерации. Отсутствие понятийного аппарата данного вида социального обеспечения привело к противоречиям в отечественной правоприменительной практике. В отраслевой науке – праве социального обеспечения – до сих пор не определено место социальной поддержки. Ее осмыслению посвящена настоящая статья.

Ключевые понятия: социальное обеспечение, социальная поддержка, субъект социально-обеспечительного правоотношения, государственные гарантии, социальная инфраструктура, прожиточный минимум.

Федеральный законодатель, заменив натуральные льготы мерами социальной поддержки, не дал четкого определения данного понятия по отношению ко всем категориям граждан, пользовавшихся такими льготами. Как представляется, в понятие социальной поддержки законодателем вкладывается весьма широкое содержание. Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чер-

нобыльской АЭС» (далее – Закон о ЧАЭС) в ст. 4 [1] определил социальную поддержку как систему мер, обеспечивающих социальные гарантии гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Схожее ее определение содержится и в ст. 2 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Закон об инвалидах) [2]. Социальная поддержка инвалидов также представлена как система мер, обеспечивающих социальные гарантии данной категории граждан, за исключением пенсионного обеспечения. В то же время в ст. 9 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых…» от 22.08. 2004 г. № 122-ФЗ (далее – Закон № 122-ФЗ) говорится о замене льгот и компенсаций мерами социальной поддержки в отношении граждан из подразделений особого риска [3]. А в ст. 6 эти меры были заменены льготами лицам, пострадавшим от политических репрессий в ст. 3 того же закона под социальной поддержкой понимаются социальные гарантии; в ст.11 сказано о замене социальной защиты социальной поддержкой. Все перечисленное свидетельствует о недостаточной проработанности понятия социальной поддержки, что негативно сказывается на правоприменительной практике.

Отечественные исследователи М.В. Лушникова и А.М. Лушников отмечают, что расширение перечня понятий и терминов, применяемых в правовом регулировании социально-обеспечительных отношений, их рассогласованность и многозначность, стали следствием преобразований современной отрасли права социального обеспечения и обозначили отсутствие упорядоченного отраслевого единства [4. С. 485]. Это замечание справедливо по отношению к Федеральному закону № 122-ФЗ, а также ст.14 упомянутого выше Закона о ЧАЭС. В последнем случае в качестве одной из мер социальной поддержки законодатель называет доплату компенсационного характера до размера прежнего заработка при переводе на нижеоплачиваемую работу по медицинским показаниям граждан, получивших или перенесших лучевую болезнь, другие заболевания, а также инвалидов после чернобыльской катастрофы, воспроизводя текст положения ст. 182 Трудового кодекса РФ «Гарантии при переводе работника на другую нижеоплачиваемую работу».

Законодательство субъектов Российской Федерации также не отличается проработанностью терминологии. Лишь некоторые региональные законодательные акты содержат определение социальной поддержки. Например, в ст. 1 закона Владимирской области «О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан во Владимирской области» от 02.10. 2007 г. № 120-ОЗ [5] под социальной поддержкой понимается комплекс специальных социальных мер, направленных на со-

здание и поддержание достойных условий существования граждан, испытывающих нужду в удовлетворении жизненных потребностей, на оказание помощи в их самоопределении. Меры социальной поддержки рассматриваются в ней как система государственных гарантий, предоставляемых населению в денежной и (или) натуральной форме. По мнению авторов данной публикации, ссылка на комплекс специальных социальных мер здесь не нужна, поскольку из содержания самого понятия следует их направленность. Похожая норма имеется в ст. 1 Закона Воронежской области от 14.11. 2008 г. № 103-ОЗ «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области»[6]. В ней социальная поддержка определяется в качестве комплекса специальных мер, направленных на создание и поддержание достойных условий существования граждан, нуждающихся в удовлетворении жизненных потребностей, а меры социальной поддержки – как система государственных гарантий, предоставляемых населению в денежной и (или) натуральной форме, либо в форме социального обслуживания. В ст. 1 закона Республики Марий Эл «О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан в Республике Марий Эл» от 02.12. 2004 г. № 50-З [7] социальная поддержка представлена как система мер по защите прав и законных интересов отдельных категорий граждан. Подобное определение нуждается в уточнении, поскольку не совсем ясно, какие именно права и законные интересы отдельных категорий граждан подлежат защите – трудовые, имущественные или иные. Кроме того, такая их защита подразумевает правовое воздействие, направленное на охрану существующих и восстановление нарушенных прав, но не само их непосредственное осуществление, что является функцией правоохранительных органов. Социальный Кодекс Ярославской области [8] (ст. 5) под социальной поддержкой понимает предоставление отдельным категориям граждан социальных услуг, денежных компенсаций, денежных выплат. При этом, однако, упускается из виду, что денежная компенсация входит в понятие денежная выплата. В Кодексе Омской области «О социальной защите отдельных категорий граждан» от 04.07.2008 г. № 1061-ОЗ [9] понятие социальной поддержки не раскрывается, а под соответствующими ее мерами понимается либо способ обеспечения граждан определенными материальными благами в денежной и натуральной форме, либо преимущество (льгота) в получении ими таких материальных благ за счет средств областного бюджета.

Приведенные выше примеры показывают, что сегодня нет единого понимания термина «социальная поддержка» и его содержания. В свою очередь В.М. Васильчиков и Л.Я. Чикарина приходят к выводу об отсутствии в законодательстве субъектов РФ согласованности в определении видов социального

обеспечения [10. С. 20–23], что в свою очередь делает целесообразным анализ ее основных черт.

Источники финансирования социальной поддержки отдельных групп российских граждан определены нормативными правовыми актами различного уровня, принятыми в соответствии с разграничением полномочий, определенным упомянутым выше Федеральным законом № 122-ФЗ. В отношении категорий населения, социальная поддержка которых отнесена к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, законодательством предусмотрено финансирование из федерального бюджета. При этом отдельные полномочия РФ по предоставлению мер социальной поддержки федеральных льготников делегированы органам государственной власти ее субъектов. В этом случае их финансирование осуществляется путем предоставления последним субвенций из Федерального фонда компенсаций федерального бюджета (в частности, п.3 ч.1 ст.14 Закона о ЧАЭС предусматривает передачу субъектам РФ полномочий по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг). Закон о ЧАЭС (ст. 5) отсылает к Правилам финансирования расходных обязательств Российской Федерации по возмещению вреда и предоставлению гражданам мер социальной поддержки, предусмотренных Законом о ЧАЭС и Федеральным законом «О социальных гарантиях гражданам, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.08. 2005 г. № 542 [11]. Правилами (п. 5) предусматривается финансовое обеспечение расходных обязательств РФ по предоставлению мер социальной поддержки в части пенсионного обеспечения и иных видов страхового обеспечения граждан по обязательному социальному страхованию. На эти цели Министерство финансов РФ ежемесячно перечисляет бюджетные средства в бюджеты соответственно ПФР и ФСС РФ [12]. При этом раздел IV «Пенсионное обеспечение граждан, пострадавших от Чернобыльской катастрофы» Закона о ЧАЭС (ст. 28. 1-37) устанавливает льготные (дифференцированные) условия назначения различных видов пенсий для пострадавших от Чернобыльской катастрофы и какие-либо меры социальной поддержки не регулирует. Остается неясным, что же подразумевается под «мерами социальной поддержки в части пенсионного обеспечения и иных видов страхового обеспечения»? Скорее всего, это связано со стремлением отказаться от использования термина «льготы». Источником финансирования социальной поддержки ветеранов труда, тружеников тыла, ветеранов военной службы, жертв политических репрессий, пенсионеров служит бюджет субъекта Российской Федерации. Таким образом, источниками финансового обеспечения всех видов социальной поддержки отдельных категорий

населения выступают бюджеты Российской Федерации или ее субъектов.

Следует отметить, что из бюджетов Российской Федерации и её субъектов финансируется не только социальная поддержка. В частности, из тех же источников финансируются государственные пособия (по безработице, по уходу за больным ребенком, по беременности и родам, ежемесячное пособие на ребенка, единовременные пособия при рождении ребенка и беременным женщинам). При совпадении источников финансового обеспечения социальной поддержки и государственных пособий их отличает срок предоставления. Как правило, государственные пособия выплачиваются в течение установленного законом периода времени (либо являются единовременными), чего нельзя сказать о выплатах в рамках оказания социальной поддержки. Последние осуществляются до тех пор, пока получатель относится к определенной социальной категории лиц, обеспечиваемых такими мерами.

Значимой чертой социальной поддержки является её безвозмездный, алиментарный характер. Термин «алиментарность» применительно к характеру регулируемых правом социального обеспечения общественных отношений был предложен В.С. Андреевым [13. С. 32], раскрывавшим его как обязанность государства предоставлять тот или иной вид обеспечения престарелым или нетрудоспособным членам общества. Рассматривая основные черты советского пенсионного обеспечения, А.Д. Зайкин также выделял данный признак общественных отношений, материального обеспечения пенсиями престарелых и нетрудоспособных граждан, которые в силу закона освобождены от обязанности трудиться [14. С.8–9]. Р.И. Иванова под алиментарностью понимала предоставление им на справедливой, безвозмездной основе жизнеобеспечения со стороны государства или по его поручению общественными организациями (а не в порядке ответных действий за труд) в объеме нормального жизненного стандарта, сложившегося на данном этапе развития общества, без применения договорных начал из фонда социального обеспечения [15. С. 128].

В литературе присутствуют разные суждения относительно алиментарности как признака современных социально-обеспечительных отношений. Е.Е. Мачульская, к примеру, полагает, что в настоящее время отношения по социальному обеспечению уже нельзя характеризовать исключительно как алиментарные, так как произошли изменения в механизме финансирования. Появилась возможность добровольного участия граждан в обязательном пенсионном и социальном страховании, а исчисление страховой и накопительной частей трудовых пенсий поставлено в зависимость от суммы расчетного пенсионного капитала и суммы пенсионных накоплений [16. С. 27]. Т.В. Миронова, рассматривая признаки, позволяющие обособить

предмет права социального обеспечения в комплексе отношений по социальной защите, приходит к выводу о необходимости исключения понятия алиментарности из современной социально-правовой лексики из-за некорректного употребления терминов «безэквивалентность» и «безвозмездность», порождающего суждения о том, что социальная деятельность государства есть милость или моральный долг государства [17. С. 239]. Как полагают авторы настоящей публикации, такой вывод преждевременен, поскольку некоторые отношения, входящие в предмет права социального обеспечения (в частности, отношения по социальной поддержке), являются алиментарными. Представляется, что исключение из правовой лексики понятия алиментарности не принесёт пользы, поскольку данный термин устоялся в научном обороте.

В российских законодательных актах, регулирующих условия предоставления и порядок оказания социальной поддержки, прямо не указывается на ее безвозмездность. Она следует из анализа норм других нормативных правовых актов. Так, применительно к мерам социальной поддержки для граждан, пострадавших от воздействия радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, важно обратить внимание на порядок их предоставления, установленный постановлением Правительства РФ о ЧАЭС (от 31.12.2004 г. № 907). В нем не предусмотрена обязанность получателей данных денежных выплат возвращать их в соответствующий бюджет. То же самое можно сказать и об иных денежных выплатах, относящихся к мерам социальной поддержки других категорий населения.

Таким образом, алиментарность как одна из основных черт социальной поддержки отдельных категорий населения сохраняет свою значимость.

Субъектный состав получателей социальной поддержки неоднороден и весьма обширен. Ее получателями могут быть категории граждан, выделенные по определенному признаку, нуждающиеся в особой социальной защите (лица, страдающие социально значимыми заболеваниями, инвалиды, безработные и др.); работники и служащие, социальная поддержка которых осуществляется государством в связи с их трудовой или служебной деятельностью (спасатели, работники угольной промышленности, военнослужащие); граждане, социальная поддержка которым оказывается в знак признания особых заслуг перед государством и обществом (ветераны). Целесообразно также обратить внимание на их правовой статус, поскольку содержание прав и обязанностей каждого получателя такой поддержки зависит от его правового положения.

В теории российского права выделяют несколько подходов к понятию правового статуса субъекта права. Авторам данной статьи более аргументированной представляется точка зрения С.С. Алексеева. В правовой статус он включает

правосубъектность и определенный круг основных прав, определяющих правовое положение субъекта в обществе или в данной области общественной жизни [18. С. 94]. При этом объем понятия правовой статус он понимает шире правосубъектности, поскольку содержание последней состоит из основных прав и обязанностей, определяющих правовое положение субъекта в обществе или в определенной сфере общественных отношений и правосубъектности, под которой понимается праводееспособность. В.В. Лазарев считает, что правосубъектность состоит из таких трех элементов: правоспособность, дееспособность и деликтоспособность [19. С. 126]. Л.Д. Воеводин полагает, что наряду с правами и свободами субъекта одним из элементов его правового статуса являются юридические гарантии реализации основных прав и свобод, поскольку нормы-гарантии включены в Конституции РФ в одну главу с правами и свободами человека и гражданина, а содержащиеся в ней положения характеризуются как основы правового статуса личности в Российской Федерации (ст. 64 Конституции РФ) [20. С. 37].

Общий правовой статус граждан России определен Конституцией РФ, закрепляющей основные права и свободы человека и гражданина. В то же время, вступая в различные общественные отношения, они играют в них определенную социальную роль, подвергаясь воздействию правовых норм, обладающих спецификой в зависимости от регулируемой правом сферы общественных отношений. Поэтому наряду с общим правовым статусом исследователи выделяют отраслевой правовой статус, конкретизирующий правовое положение субъектов общественных отношений, регулируемых определенной отраслью права, устанавливающий их особые права, обязанности и ответственность (пенсионеры, инвалиды, репрессированные, лица, подвергшиеся воздействию радиации и др.).

Право на социальную поддержку – элемент общего правового статуса личности в России. Применительно к социальному обеспечению статус субъекта в общем виде означает наличие у лица прав на получение тех или иных видов социального обеспечения безотносительно к дифференциации его правового положения, связанного с индивидуальными особенностями алиментирования [21. С.87–88]. Дифференциацию правового положения субъектов отражает понятие специального правового статуса, означающее, что лицо, обладая общим правовым статусом, в зависимости от своей социальной роли (инвалид, пенсионер) наделен специальными правами, обязанностями и ответственностью. Именно такими особыми правами (специальной правоспособностью) обладают отдельные категории граждан в общественных отношениях по социальной поддержке. Наделяя определенные категории населения правом на социальную поддержку, законодатель конкретизирует права и обязанности данных лиц исходя из объектив-

ных критериев, к которым могут относиться: вид социального риска; социальная роль субъекта-получателя социальной поддержки; иные значимые обстоятельства. При этом нормы, определяющие круг лиц, имеющих право на определенные законом меры социальной поддержки, выполняют адресную функцию правовых велений законодателя. Как отмечает Н.С. Малеин, каждый гражданин при равной со всеми правоспособности имеет различные комплексы субъективных прав [22. С. 17].

Таким образом, личность, обладая конституционно-правовым статусом, в результате наступления обстоятельств, признаваемых законодателем социально значимыми, приобретает специальный правовой статус субъекта социально-обеспечительного правоотношения определенного вида. Это не означает, что подобный статус той или иной социальной группы ограничивается нормами какой-либо одной отрасли права. Основанием для предоставления социальной поддержки служат: а) факт принадлежности лица к конкретной категории населения, нуждающейся в особой защите (например, в силу реализации социального риска инвалидности, безработицы и т.п.); б) осуществление трудовой или служебной деятельности отдельными категориями граждан (работники угольной промышленности, прокурорские работники и др.); в) заслуги гражданина перед обществом и государством (ветераны). По этой причине меры социальной поддержки, оказываемые по названным основаниям, отличаются и своим содержанием. К примеру, социальная поддержка гражданина, потерявшего работу, в виде пособия по безработице призвана обеспечивать в зависимости от категории безработного либо поддержание минимального уровня его дохода, либо частичную компенсацию его среднего заработка на указанный в законе период, стимулируя к активным действиям по трудоустройству. В то же время меры социальной поддержки, оказываемые инвалидам, направлены на облегчение их жизнедеятельности с учетом ограниченных физических возможностей данной категории граждан (обеспечение беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры), на выравнивание уровня их доходов с другими гражданами (ежемесячная денежная выплата, субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг).

Иными словами, многообразие применяемых в Российской Федерации мер социальной поддержки связано, во-первых, с кругом специфических потребностей определенных категорий населения, во-вторых, с организационными и экономическими возможностями государства и целями его социальной политики. Поэтому у субъектов-получателей социальной поддержки существуют видовые отличия специального правового статуса. Они обусловлены их социальной ролью и выражаются в присущей каждой конкретной категории обеспечиваемых граждан совокупности их прав и обязанностей.

С учетом всего изложенного выше получателей социальной поддержки можно разделить на три группы в зависимости от их социальной роли. К первой группе относятся граждане, которые обеспечиваются социальной поддержкой в виду присутствия определенного социального риска (безработные, инвалиды, лица, страдающие социально значимыми заболеваниями). Во вторую группу входят работники и служащие, социальная поддержка которых осуществляется в связи с трудовой или служебной деятельностью. К третьей группе относятся граждане, имеющие право на социальную поддержку в силу признания их особых заслуг перед обществом и государством (ветераны).

Если сравнивать социальную поддержку с иными видами социального обеспечения (в частности, с государственной социальной помощью), то по субъектному составу их получателей видно, что круг лиц, имеющих право на государственную социальную помощь, значительно уже по сравнению количеством граждан, имеющих право на социальную поддержку. Как следует из Федерального закона «О государственной социальной помощи» от 17.07. 1999 г. № 178-ФЗ (далее Закон о социальной помощи) [23], такая помощь оказывается малоимущему одиноко проживающему гражданину или малоимущей семье, чей доход по не зависящим от них причинам меньше величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Федерации. Основным условием для оказания государственной социальной помощи служит нуждаемость (низкий уровень дохода малоимущего). В ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 24.10. 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» [24] указано, что семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой доход которой (доход которого) ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ, считается малоимущей (малоимущим) и имеет право на получение социальной поддержки.

Что касается главы 2 Закона о социальной помощи, регулирующей предоставление гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, то можно поддержать мнение Д.Е. Кожевникова, считающего, что отнесение набора социальных услуг к государственной социальной помощи противоречит основному ее признаку – нуждаемости, поскольку при этом не учитывается доход лица, имеющего право на набор социальных услуг [25. С. 62]. По мнению авторов статьи, целесообразность присутствия главы 2 «Государственная социальная помощь» в данном законе сомнительна. Во-первых, основанием предоставления набора социальных услуг выступает юридический факт принадлежности гражданина к определенной социальной группе, нуждающейся в особой социальной защите, а во-вторых, предоставление таких услуг, как лекарственные

средства, изделия медицинского назначения, лечебное питание, не соотносится с термином «услуга», предполагающим нематериальное содержание.

Таким образом, набор социальных услуг по своей правовой природе является одним из видов социальной поддержки, что более подробно рассматривается и обосновывается ниже. Исходя из сказанного, авторы предлагают исключить главу 2 из Федерального закона «О государственной социальной помощи», включив правовые нормы о предоставлении отдельным категориям граждан соответствующих благ в действующие федеральные законы – «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [26].

Российским гражданам, претендующим на получение некоторых видов социальной поддержки, не всегда достаточно лишь принадлежать к определенной категории населения, имеющей право на нее. Помимо соблюдения этого условия, право на их получение зависит также от наличия признака материальной нуждаемости субъекта-получателя, что позволяет говорить о сочетании субъектного (категориального) и адресного принципов в предоставлении социальной поддержки. К примеру, п.4 ч.1 ст.14 Федерального закона «О ветеранах» предусматривает обеспечение за счет средств федерального бюджета жильем инвалидов Великой Отечественной войны, нуждающихся в улучшении жилищных условий, инвалидов боевых действий, нуждающихся в улучшении жилищных условий и вставших на учет до 01.01.2005 года. Лица, вставшие на учет после указанной даты, обеспечиваются жильем в порядке, предусмотренном жилищным законодательством. Жилищным кодексом РФ особые основания и порядок предоставления жилых помещений по договору социального найма гражданам из числа инвалидов боевых действий, а также их право на внеочередное либо первоочередное бесплатное обеспечение жильем не предусмотрены. Получается, что п.4 ч.1 ст.14 Закона о ветеранах устанавливает несправедливую и не отвечающую требованию запрета на различное обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях, дифференциацию правового статуса инвалидов боевых действий, ибо в ее основу положены не какие-либо разумные объективные критерии, а технический признак (дата постановки на учет лица в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий). Конституционный суд РФ своим постановлением от 10.11. 2009 г. № 17-П признал аналогичную норму п.2 ч.1 ст.14 Закона РФ о ЧАЭС не соответствующей ч.2 ст.19, 40, 42 и ч.3 ст.55 Конституции РФ. Поэтому авторы данной статьи полагают необходимым внести изменения в п.4 ч.1 ст.14, п.1, 3.2, 11.1 ст.23.2 Закона о ветеранах, которые устранят неравенство в правовом статусе инвалидов боевых действий при реализации права на обеспечение жильем. Для этого предлагается исключить из них сло-

ва: «... и вставших на учет до 1 января 2005 года». Сочетание субъектного (категориального) и адресного принципов предоставления социальной поддержки отличает ее от государственной социальной помощи, оказываемой малоимущим гражданам только по адресному (после проверки их нуждаемости) принципу.

К одной из основных черт социальной поддержки относится многообразие форм её оказания. Под формой в широком смысле слова понимается способ существования какого-либо содержания. В философии категория формы отражает способ существования и выражения содержания, под которым понимается единство всех составных элементов объекта, его свойств, внутренних процессов, связей, противоречий и тенденций. Она используется для обозначения системы внутренней организации содержания и связана таким образом с понятием структуры. Система, в свою очередь, представляет форму организации чего-либо, определенный порядок в расположении и связи действий, совокупность элементов, находящихся в отношениях и взаимодействующих друг с другом, которая образует определенную целостность, единство.

Социальная поддержка может быть предоставлена в денежной, натуральной формах, а также в форме нематериальных благ. Чаще всего она оказывается в денежной форме, поскольку в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ льготы, предоставлявшиеся ранее в натуральной форме, были заменены мерами социальной поддержки в денежной форме. К таким выплатам относятся субсидии (например, на оплату 50% стоимости жилищно-коммунальных услуг); ежемесячные денежные выплаты отдельным категориям граждан; выплата, предназначенная на оплату общественного транспорта и др. По данному критерию можно отграничить денежные выплаты, произведенные в качестве меры социальной поддержки, от других (пенсий, пособий).

Так, денежные выплаты, осуществляемые в рамках социальной поддержки отдельных категорий граждан, как следует из преамбулы того же Федерального закона № 122-ФЗ, заменяют натуральные льготы и представляют собой компенсации. Их размер должен обеспечивать сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты гражданина с учетом специфики его правового, имущественного положения, а также других обстоятельств. Например, одной из мер социальной поддержки выступает оплата 50 процентов стоимости занимаемого жилого помещения, а также некоторых коммунальных услуг (п.3 ч.1. ст.14 Закона РФ о ЧАЭС). Конкретные способы реализации данной меры определяются субъектами Российской Федерации. Федеральный закон «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21.07.2007 г. № 185-ФЗ (пп.5,6 п.1 ст.14) [27], регулирующий условия

предоставления целевого финансирования регионам на реформирование жилищно-коммунального хозяйства, стимулировал принятие субъектами РФ нормативных правовых актов, предусматривающих предоставление установленных федеральными законами и законами субъектов РФ мер социальной поддержки гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в денежной форме.

Социальная поддержка отдельных категорий граждан не ограничивается денежными выплатами. Другим ее направлением стало предоставление им нематериальных благ, а именно – дополнительных преимуществ при реализации ими своих прав в различных сферах жизнедеятельности. К ним относятся внеочередное или первоочередное обслуживание в государственных, муниципальных и частных учреждениях и организациях, преимущественное право на обучение в государственных образовательных учреждениях, первоочередная установка квартирного телефона, освобождение от уплаты государственной пошлины, использование ежегодного основного оплачиваемого отпуска в удобное для них время и др.

Некоторые меры социальной поддержки предоставляются в натуральной форме (например, ветераны обеспечиваются протезами и протезно-ортопедическими изделиями в соответствии с п.13 ч.1 ст.14; п.12 ч.1 ст.15; п.10 ч.1 ст.16; п.8 ч.1 ст.17 Закона о ветеранах). При этом субъекты РФ свободны в выборе формы социальной поддержки лиц, обеспечиваемых за счет их бюджета. Поэтому нет четкого соотношения между мерами социальной поддержки, предоставляемыми в денежной и натуральной формах, а также в форме предоставления благ нематериального характера. Так, если в столице закон «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей города Москвы» от 03.11.2004 г. № 70 [28] предусматривает наряду с денежной формой предоставление благ в натуральной и нематериальной формах, то регионы в большинстве случаев отказались от предоставления социальной поддержки в натуральной форме.

Таким образом, социальная поддержка предоставляется в денежной и натуральной формах, а также в виде нематериальных благ, что отличает ее от льгот, имеющих, как правило, характер организационной процедуры реализации права на социальное обеспечение, облегчающий доступ к социальному благу [29]. Именно это отличает социальную поддержку от государственной социальной помощи, поскольку в соответствии со ст.4 Федерального закона от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ государственная социальная помощь оказывается путем предоставления денежных выплат либо натуральной помощи (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и др.), а также от государственных пособий, предоставляемых в денежной форме.

Подводя итог сказанному, авторы выделяют ряд важных отличительных черт социальной поддержки граждан России.

Во-первых, основаниями возникновения права на социальную поддержку являются: а) принадлежность к социальной группе лиц, нуждающихся в особой социальной защите; б) трудовая или служебная деятельность отдельных категорий граждан; в) наличие заслуг перед обществом и государством.

Во-вторых, сочетание субъектного (категориального) и адресного принципов оказания социальной поддержки (в ряде случаев закон требует от субъекта-получателя, помимо принадлежности к определенной законом категории граждан, наличия признака нуждаемости).

В-третьих, права и обязанности граждан, имеющих право на социальную поддержку, носят алиментарный характер.

В-четвертых, финансирование социальной поддержки осуществляется за счет средств бюджетов Российской Федерации и ее субъектов.

В-пятых, наличие нескольких форм предоставления (применения) социальных благ: денежной, натуральной и нематериальной.

После выделения основных черт социальной поддержки в России авторы считают важным определить ее место в системе такой отрасли, как право социального обеспечения. Под системой в отечественной правовой литературе понимаются: научно обоснованная классификация и последовательность расположения норм права социального обеспечения; совокупность объективно взаимосвязанных правовых институтов и норм, расположенных в определенной последовательности в соответствии со спецификой регулируемых общественных отношений; совокупность норм, институтов и подинститутов, входящих в правовое образование права социального обеспечения, регулирующих круг специфических общественных отношений на основе определенных принципов и своеобразным методом правового регулирования. Правовой институт представляет собой функционирующую в пределах отрасли права обособленную группу норм, регулирующих однородные общественные отношения [30. С. 412; 31. С. 25; 16. С. 38; 32. С. 36; 33. С. 562].

Большинство исследователей выделяют в структуре отрасли права социального обеспечения Общую и Особенную части. Нормы Общей его части образуют фундамент отрасли и применяются ко всем общественным отношениям, входящим в предмет отрасли. В то же время нормы Особенной части регулируют определенные виды социального обеспечения. Однако относительно ее составляющих среди ученых в настоящее время нет единого мнения. Одни из них (В.А. Ершов) в качестве основания для деления Особенной части на правовые институты используют организационно-правовые формы социального обеспечения (обязательное социальное страхование и государственное социальное обеспечение) [34. С. 12]. Другие считают такими критериями предмет правового регулирования и виды обеспечения (В.С. Андреев, М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова) [35. С. 26]. Авторы данной публикации разде-

ляют мнение В.С. Андреева, который понимал под правовым институтом Особенной части права социального обеспечения группу норм, регулирующую отдельные виды пенсионных отношений или виды других отношений, являющихся предметом этой отрасли права [36].

Для определения места социальной поддержки в системе отрасли права социального обеспечения целесообразно воспользоваться таким критерием, как правовые нормы. Элементами предмета правового регулирования любой отрасли права выступают субъекты права, наделенные правами и обязанностями, специфичными для каждой отрасли, объекты правового регулирования, а также юридические факты (события и действия), служащие основанием для возникновения правоотношений. Субъектами социальной поддержки являются социальные группы людей, выделенные по определенному признаку, с одной стороны, и государственные органы и учреждения социальной защиты, в чьи полномочия входит осуществление социальной поддержки, – с другой. Объекты данных отношений – это материальные и нематериальные блага. Материальные блага предоставляются в денежной и натуральной формах в виде различных денежных выплат (компенсационных, ежемесячных, целевых), а нематериальные – в форме дополнительных преимуществ (например, внеочередного или первоочередного обслуживания и т.п.). Юридическими фактами, выступающими основанием для возникновения отношений по социальной поддержке гражданина, служат: а) его принадлежность к выделенной по определенному признаку социальной группе лиц, нуждающихся в особой социальной защите со стороны государства; б) осуществление гражданами трудовой или служебной деятельности в особых условиях; в) наличие у индивида заслуг перед обществом и государством.

Таким образом, социальная поддержка представляет собой институт Особенной части права социального обеспечения по таким критериям, как: предмет правового регулирования (материальные отношения); субъект-получатель (отдельные категории граждан); основания её оказания.

Все изложенное выше позволяет дать определение социальной поддержки как конкретному институту. Итак, социальная поддержка представляет собой правовой институт Особенной части права социального обеспечения, который регулирует отношения по предоставлению отдельным категориям граждан денежных выплат, натуральных выдач и нематериальных благ за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Список литературы

1. *Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 г. № 1244-1. URL: http://base.garant.ru/185213/*

2. Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». URL: http://docs.cntd.ru/document/9014513

3. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. N 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» URL: http://base.garant.ru/12136676/

4. Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. – М. : Юстицинформ, 2008.

5. Закон «О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан Владимирской области» от 2.10.2007 г. № 120-ОЗ // Владимирские ведомости. – 2007. – 3 октября.

6. Закон «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» от 14.11.2006 г. № 103-ОЗ. – Владимир. – Собрание законодательства Воронежской области. – 2008. – № 11. – Ст. 415.

7. Закон «О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан в Республике Марий Эл» от 2.12.2004 г. – Йошкар-Ола. – Собрание законодательства Республики Марий Эл. – 2004. – № 12.

8. Закон Ярославской области «Социальный кодекс Ярославской области» от 19.12.2008 г. № 65-ОЗ. – Ярославль // Губернские вести. – 2008. – 20 декабря.

9. Кодекс Омской области «О социальной защите отдельных категорий граждан» от 4.07. 2008 г. № 1061-ОЗ – Омск // Ведомости законодательного собрания Омской области. – 2008. – № 2 (57). Часть II. – Ст. 3728.

10. В.М. Васильчиков, Л.Я. Чикарина Государственная политика в отношении стандартизации и нормирования в сфере социального обслуживания населения // Труд и социальные отношения. – 2013. – № 9. – С. 20–23.

11. Федеральный закон «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» // СЗ РФ. – 2005. – № 36. – Ст. 3707.

12. Средства, перечисляемые Минфином РФ в бюджеты ПФР и ФСС РФ // СЗ РФ. – 2005. – № 36. – Ст. 3707.

13. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР : учебник. – М. – 1974.

14. Зайкин А.Д. Правоотношения по пенсионному обеспечению. – М., 1974.

15. Иванова Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР. – М.,1986.

16. Мачульская Е.Е., Добромыслов К.В. Право социального обеспечения. Учебное пособие и практикум. – М. : Книжный мир, 2010.

17. Миронова Т.К. Право социального обеспечения и современные тенденции правового регулирования отношений в сфере социальной защиты : дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2007.

18. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. – 3-е изд., пер. и доп. – М. : Юридическая литература.,1996.

19. Лазарев В.В. Общая теория права и государства : учебник. – 3-е изд. – М. : Юристъ, 2001.

20. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. – М. : Изд. группа «Норма-Инфра-М», 1997.

21. Субботенко В.К. Процедурные правоотношения в социальном обеспечении. – Томск : ТГУ, 1980.

22. Малеин Н.С. Гражданско-правовое положение личности в СССР. – М. : Наука, 1975.

23. Федеральный закон «О государственной социальной помощи» от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ. URL: http://base.garant.ru/180687/

24. Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 43. – Ст. 4904.

25. Кожевников Д.Е. Государственная социальная помощь: правовые вопросы : дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2010.

26. Федеральный закон «О ветеранах» от 12.01.1995г. URL: http://base.garant.ru/10103548/

27. Федеральный закон «О фондах содействия реформирования жилищно-коммунального хозяйства» от 27.07. 2007 г. // СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3799.

28. Закон г. Москвы «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей г. Москвы» от 3.11. 2004 г. №70. URL: http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1320912

29. Федеральный закон РФ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24.10.1997 г. №134-ФЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 43. – Ст. 4904.

30. Право социального обеспечения : учебник – М. : Юристъ, 2006.

31. Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР (правовые вопросы). – М., 1971.

32. Право социального обеспечения : учебник. – М. : Проспект, 2011.

33. Марченко М.Н. Теория государства и права : учебник. – 2-е изд. – М. : ТК Велби, Проспект, 2004.

34. Ершов В.А., Толмачев И.А. Право социального обеспечения : учеб. пособие. – М. : Гросс Медиа, 2009.

35. Андреев В.С. Социальное обеспечение в СССР. – М. : Юридическая литература, 1971.

36. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России : учебник. – 3-е изд. – М. : Волтерс Клувер, 2004.

37. Сафонов А.Л. Приоритеты оплаты труда: справедливость, экономичность, контроль // Государственная служба. – 2009. – № 6. – С. 8–12.

KEY FEATURES OF THE SOCIAL SUPPORT OF CERTAIN CATEGORIES OF RUSSIAN CITIZENS AS AN INSTITUTE OF SOCIAL SECURITY

V.P. Galaganov,
Professor of the Department of Labor Law of the Faculty of Law of ALSR, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation. Adres: 119454, Rossiya, ul. Lobachevskogo, 90. Tel.: 8-909-986-22-82. Email: galaganov@yandex.ru;

R.R. Khabibulin,
Applicant of ALSR. Adres: 119454, Rossiya, ul. Lobachevskogo, 90. Tel.: 8-987-297-14-27. Email: rkhabib@gmail.com

Annotation. The article discusses the main features of the system of social support of certain categories of the population (labor veterans, rehabilitated citizens, and others) as an institution of public welfare, which appeared in Russia in 2005. The so-called monetization law replaced the form of many of the benefits which had been previously provided to the citizens in kind to monetary. At the same time, the federal legislator did not specify the content of social support so far. What is more, many of the

implementation powers are laid on the regional level - on the subjects of the Russian Federation. The lack of the conceptual apparatus of this type of social security has led to the inconsistencies in the Russian law enforcement. In the sectoral science – social security law – the place of social support is not yet determined, and this is the subject of this article.

Key concepts: social security, social assistance and the right to it, the legal status of social and legal security, forms of social support, its place in the social security law.

References

1. *Zakon RF «O sotsial'noy zaschite grazhdan, podvergshihsya vozdeystviyu radiatsii vsledstvie katastrofy na Chernobyl'skoy AES» ot 15 maya 1991 g. № 1244-1. URL: http://base.garant.ru/185213/*
2. *Federal'nyj zakon «O sotsial'noy zaschite invalidov v Rossiyskoy Federatsii». URL: http://docs.cntd.ru/document/9014513*
3. *Federal'nyj zakon ot 22 avgusta 2004 g. N 122-FZ «O vnesenii izmeneniy v zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii i priznanii utrativshimi silu nekotoryh zakonodatel'nyh aktov Rossiyskoy Federatsii v svyazi s prinyatiem federal'nyh zakonov «O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v Federal'nyj zakon «Ob obschih printsipah organizatsii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoy vlasti subektov Rossiyskoy Federatsii» i «Ob obschih printsipah organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» URL: http://base.garant.ru/12136676/*
4. *Lushnikova M.V., Lushnikov A.M. Kurs prava sotsial'nogo obespecheniya. – M. : Yustitsinform, 2008.*
5. *Zakon «O sotsial'noy podderzhke i sotsial'nom obsluzhivanii otdel'nyh kategoriy grazhdan Vladimirskoy oblasti» ot 2.10.2007 g. № 120-OZ // Vladimirskie vedomosti. – 2007. – 3 oktyabrya.*
6. *Zakon «O sotsial'noy podderzhke otdel'nyh kategoriy grazhdan v Voronezhskoy oblasti» ot 14.11.2006 g. № 103-OZ. – Vladimir. – Sobranie zakonodatel'stva Voronezhskoy oblasti. – 2008. – № 11. – St. 415.*
7. *Zakon «O sotsial'noy podderzhke i sotsial'nom obsluzhivanii otdel'nyh kategoriy grazhdan v Respublike Mariy El» ot 2.12.2004 g. – Yoshkar-Ola. – Sobranie zakonodatel'stva Respubliki Mariy El. – 2004. – № 12.*
8. *Zakon Yaroslavskoy oblasti «Sotsial'nyj kodeks Yaroslavskoy oblasti» ot 19.12.2008 g. № 65-OZ. – Yaroslavl' // Gubernskie vesti. – 2008. – 20 dekabrya.*
9. *Kodeks Omskoy oblasti «O sotsial'noy zaschite otdel'nyh kategoriy grazhdan» ot 4.07. 2008 g. № 1061-OZ – Omsk // Vedomosti zakonodatel'nogo sobraniya Omskoy oblasti. – 2008. – № 2 (57). Chast' II. – St. 3728.*
10. *V.M. Vasil'chikov, L.Ya. Chikarina Gosudarstvennaya politika v otnoshenii standartizatsii i normirovaniya v sfere sotsial'nogo obsluzhivaniya naseleniya // Trud i sotsial'nye otnosheniya. – 2013. – № 9. – S. 20–23.*
11. *Federal'nyj zakon «O sotsial'nyh garantiyah grazhdanam, podvergshimsya radiatsionnomu vozdeystviyu vsledstvie yadernyh ispytaniy na Semipalatinskom poligone» // SZ RF. – 2005. – № 36. – St. 3707.*
12. *Sredstva, perechislyaemye Minfinom RF v byudzhety PFR i FSS RF // SZ RF. – 2005. – № 36. – St. 3707.*
13. *Andreev V.S. Pravo sotsial'nogo obespecheniya v SSSR : uchebnik. – M. – 1974.*
14. *Zaykin A.D. Pravootnosheniya po pensionnomu obespecheniyu. – M., 1974.*
15. *Ivanova R.I. Pravootnosheniya po sotsial'nomu obespecheniyu v SSSR. – M.,1986.*
16. *Machul'skaya E.E., Dobromyslov K.V. Pravo sotsial'nogo obespecheniya. Uchebnoe posobie i praktikum. – M. : Knizhnyj mir, 2010.*
17. *Mironova T.K. Pravo sotsial'nogo obespecheniya i sovremennye tendentsii pravovogo regulirovaniya otnosheniy v sfere sotsial'noy zaschity : dis. ... dokt. yurid. nauk. – M., 2007.*
18. *Alekseev S.S. Gosudarstvo i pravo. Nachal'nyj kurs. – 3-e izd., per. i dop. – M. : Yuridicheskaya literatura.,1996.*

19. *Lazarev V.V. Obschaya teoriya prava i gosudarstva : uchebnik. – 3-e izd. – M. : Yurist, 2001.*

20. *Voevodin L.D. Yuridicheskiy status lichnosti v Rossii. – M. : Izd. gruppa «Norma-Infra-M», 1997.*

21. *Subbotenko V.K. Protsedurnye pravootnosheniya v sotsial'nom obespechenii. – Tomsk : TGU, 1980.*

22. *Malein N.S. Grazhdansko-pravovoe polozhenie lichnosti v SSSR. – M. : Nauka, 1975.*

23. *Federal'nyj zakon «O gosudarstvennoy sotsial'noy pomoschi» ot 17.07.1999 g. № 178-FZ. URL: http://base.garant.ru/180687/*

24. *Federal'nyj zakon «O prozhitochnom minimume v Rossiyskoy Federatsii» // SZ RF. – 1997. – № 43. – St. 4904.*

25. *Kozhevnikov D.E. Gosudarstvennaya sotsial'naya pomosch': pravovye voprosy : dis. ... kand. yurid. nauk. – Ekaterinburg, 2010.*

26. *Federal'nyj zakon «O veteranah» ot 12.01.1995g. URL: http://base.garant.ru/10103548/*

27. *Federal'nyj zakon «O fondah sodeystviya reformirovaniya zhilischno-kommunal'nogo hozyaystva» ot 27.07. 2007 g. // SZ RF. – 2007. – № 30. – St. 3799.*

28. *Zakon g. Moskvy «O merah sotsial'noy podderzhki otdel'nyh kategoriy zhiteley g. Moskvy» ot 3.11. 2004 g. №70. URL: http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1320912*

29. *Federal'nyj zakon RF «O prozhitochnom minimume v Rossiyskoy Federatsii» ot 24.10.1997 g. №134-FZ // SZ RF. – 1997. – № 43. – St. 4904.*

30. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya : uchebnik – M. : Yurist, 2006.*

31. *Andreev V.S. Sotsial'noe obespechenie v SSSR (pravovye voprosy). – M., 1971.*

32. *Pravo sotsial'nogo obespecheniya : uchebnik. – M. : Prospekt, 2011.*

33. *Marchenko M.N. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik. – 2-e izd. – M. : TK Velbi, Prospekt, 2004.*

34. *Ershov V.A., Tolmachev I.A. Pravo sotsial'nogo obespecheniya : ucheb. posobie. – M. : Gross Media, 2009.*

35. *Andreev V.S. Sotsial'noe obespechenie v SSSR. – M. : Yuridicheskaya literatura, 1971.*

36. *Zaharov M.L., Tuchkova E.G. Pravo sotsial'nogo obespecheniya Rossii : uchebnik. – 3-e izd. – M. : Volters Kluver, 2004.*

37. *Safonov A.L. Prioritety oplaty truda: spravedlivost', ekonomichnost', kontrol' // Gosudarstvennaya sluzhba. – 2009. – № 6. – S. 8–12.*

СИСТЕМА «ПРОФСИЛА»: УПРАВЛЕНИЕ ПРОФОРИЕНТАЦИЕЙ

А.И. Каптерев,
профессор АТиСО,
доктор социологических наук,
доктор педагогических наук,
заслуженный работник высшей школы РФ
Адрес: 119454, Россия, ул. Лобачевского, 90.
Тел. : 89104725528. Email: kapterev@narod.ru.

Аннотация.В статье с позиций системного и деятельностного подходов рассмотрен процесс управления профориентацией с использованием компьютерных технологий.Анализируя практику профессионализации в новой России на протяжении последних 20 лет, автор сформулировал основные принципы управления всеми ее этапами: профориентацией, профотбором, профобучением, профадаптацией, повышением квалификации. Такой подход к управлению профессией в качестве принципов профессионализации позволил выделить такие ее аспекты, как: парадигмальность, целенаправленность, сбалансированность, нормативность, вариативность, инновационность, рефлексивность. Применительно к управлению профориентацией эти принципы в статье рассмотрены более детально.

Автором сформулированы приоритетные направления развертывания инновационной профориентационной деятельности:

- разработка методологии профессионального развития личности и управления профессионализацией;
- обновление содержания процесса профориентации (использование новых профессиональных стандартов, тестовых программ, методик и диагностических задач);
- разработка обязательного профориентационного минимума в школе и способов проверки его достижения;
- определение актуального содержания и форм организации профориентации, а также подготовка соответствующих специалистов;
- проведение мониторинга изменений профессиональных интересов и склонностей выпускников школ, лицеев, колледжей с учетом поло-возрастных различий молодых людей.

Представлена оригинальная авторская система профориентационной диагностики учащихся старших классов, выпускников лицеев, колледжей «ПРОФСИЛА». Она состоит из 17 последовательных этапов и представляет собой комплекс компьютерных тестов и способов управленческого воздействия на молодых людей в процессе профессионального выбора.

В статье описаны признаки предложенной автором компьютерной системы: а) системность; б) комплексность; в) адаптивность; г) многоаспектность; д) доступность; е) кроссбраузерность; ж) открытость, а также намечены перспективы развития проекта,которые позволят обеспечить некоторые дополнительные возможности системы.

Ключевые понятия: профориентация, управление, компьютерные технологии, общеобразовательная школа, старшеклассники, выпускники школ, профдиагностика, тесты.

В 2012–2013 годах автор данной публикации провел исследование* проблем формирования и использования в инновационной экономике профессиональных знаний, а также процессов профессиональной ориентации сегодняшних молодых людей – учащихся старших классов средних общеобразовательных школ, выпускников колледжей, лицеев, специализированных образовательных учреждений России[1]. По их итогам была разработана *система поддержки принятия профориентационных решений (СППР) на основе модели комплексного тестирования с использованием продукционных алгоритмов.* Ее принципиальной особенностью стала хорошая адаптируемость к персональным отличиям (специфике) личности каждого оптанта и соответственно к результатам прохождения им каждого из тестов. С помощью «Профориентационной системылогических альтернатив – ПРОФСИЛА» формируются оценки прохождения тестов и реализуется механизм управления процессом логи-

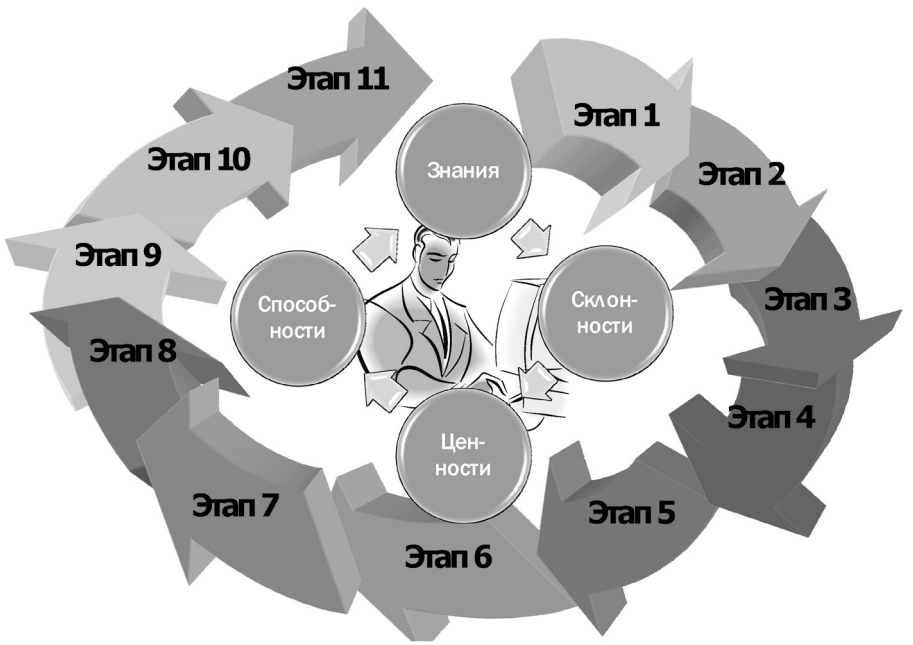


Рис.1. Графическая модель профориентационной системы логических альтернатив – «ПРОФСИЛА».

Источник: авторская работа.

*Работа выполнена при финансовой поддержке Департамента образования г. Москвы

ческого вывода о пригодности оптанта к освоению одной и (или) нескольких профессий (рис.1).

Данная система базируется на единстве принципов, методов и этапов профориентации человека. В современном обществе, где экономика основывается на знаниях, все более актуальной становится проблема создания условий для успешного профессионального самоопределения выпускников средних общеобразовательных учебных заведений, колледжей, лицеев. Важнейший аспект предлагаемой системы профориентации – организация сопровождения их профессионального самоопределения с учетом индивидуальных способностей и интересов, а также потребностей общества в специалистах определенного профиля и уровня квалификации.

Главная цель профессионального самоопределения молодых людей с использованием системы «ПРОФ-СИЛА» заключается в постепенном формировании у обучающихся внутренней готовности к осознанному и самостоятельному построению, корректировке и реализации перспектив своего профессионального развития в многообразии логических альтернатив выбора профессии. Применяемая методика управления профориентацией призвана обеспечить решение задач профессионального просвещения и консультирования учащихся старших классов, пробуждение в них профессионального интереса и склонностей к той или иной профессии.

Профессиональная ориентация с использованием системы «ПРОФ-СИЛА» направлена на решение таких задач, как: ознакомление молодых людей с миром профессий; изучение интересов, способностей, склонностей и амбиций каждого оптанта; формирование мотивации непременного достижения выбранного направления профессионального развития. Подобная работа должна проходить в несколько этапов (фаз), которые предопределены общими целями профессиональной ориентации, динамикой ее развития и более точного определения устойчивых интересов самого учащегося.

Предлагаемая система позволяет, с одной стороны, дать необходимый объем информации о мире профессий (раздел «Профессиограммы» использует для этого динамическую флэш-анимацию различных профессий – их более 100, что позволяет оптанту ознакомиться с особенностями самых разных профессий и с требованиями к осваивающим их лицам). С другой стороны, она проводит профориентационную диагностику, практическую пробу сил молодых людей в интересующей их области, определяет соответствие требований профессии индивидуальным возможностям оптантов, формирует устойчивую позицию их профессионального выбора.

Как правило, в средней школе учащиеся обращают внимание прежде всего на внешнюю привлекательность профессии. При этом им часто одновременно нравятся совершенно разные специальности. Именно поэтому так важно познакомить их с содержанием труда

работников (специалистов) различных профессий, раскрыть их внутреннюю суть. Профориентационная работа в средней школе позволяет дать первичную информацию о профессии. В старших классах предполагается закрепление этого стереотипа на многообразном профессиональном материале с основным акцентом на самооценку и самовоспитание в соответствии с намечающимися профессиональными интересами. Цель работы с системой «Профсила» – формирование профессиональной мотивации, готовности к самоанализу проявляющихся способностей и склонностей каждого индивида, а также создание условий для активного и в то же время критического соотнесения юношами и девушками своих личных качеств с требованиями избираемых ими профессий.

Анализируя практику профессионализации в новой России на протяжении последних 20 лет [2],автор сформулировал основные принципы управления всеми ее этапами: профориентацией, профотбором, профобучением, профадаптацией, повышением квалификации. Такой подход к управлению профессией в качестве принципов профессионализации позволяет выделить такие ее аспекты, как: *парадигмальность, целенаправленность, сбалансированность, нормативность, вариативность, инновационность, рефлексивность*[3. С. 13-14].Применительно к управлению профориентацией эти принципы целесообразно интерпретировать более детально.

Парадигмальность. К настоящему времени в отечественном управлении образованием оформились две парадигмы. Согласно первой – система образования выполняет социальный заказ восполнения кадровых ресурсов общества. Соответственно во всех общественных секторах рассчитывалась основная и дополнительная потребность в кадрах определенной квалификации и образовательного уровня. Эту парадигму можно считать традиционной.

Однако в период крупных структурных изменений во всех секторах не только материальной, но и духовной сфер пересматривается и потребность в человеческих ресурсах. Более того, в общественном сознании все более укореняется убежденность в том, что личностное развитие является общественной прерогативой, и выбор той или иной траектории образования – непререкаемое право индивида. Эта тенденция породила концепцию непрерывного образования и потребность в анализе результатов образовательных процессов не в виде обретения ресурсов, а в виде потенциала экономического (инновационного) и духовного (интеллектуального) развития общества. В рамках этой парадигмы профориентация не обязательно должна жестко привязываться к номенклатуре специальностей, но быть направленной на свободное развитие личности. Следствием этой тенденции стало распространение модульного и элективного подходов к определению профессионально-квалификацион-

ной структуры кадров, большая индивидуализация обучения. Применительно к профориентации важно отметить, что в настоящее время по поручению Правительства РФ ведется активная разработка профессиональных стандартов. На данный момент по информации, имеющейся на официальном сайте Министерства труда и социальной защиты РФ, разработано 260 профессиональных стандартов [4].

Естественно, это сформирует отличную от нынешней ситуацию в области профориентации представителей молодого поколения.

Целенаправленность. Создание информационной базы управления профессией целесообразно начать с детального изучения проблемного поля отраслевой профориентации как первой стадии профессионализации. Информационная база управления профориентацией независимо от уровня управления (школа, район, город) предполагает отражение двух основных функций профориентационных служб: а)предоставления информации о спектре профессий, структуре рынка труда, путях получения профессиональной подготовки и типах учебных заведений; б)индивидуальной профессиональной консультации.

Проблема профессионального выбора – одно из важнейших решений, формирующих личность человека. И, если мы хотим сблизить его личные и общественно значимые ожидания, то придется уделять внимание всем составляющим профессионального самоопределения: а) знанию о мире профессий; б) критериям их отбора; в) уровню притязаний индивида; г) процессу формирования альтернатив; д) формированию отношения к будущей профессии; е) формированию мотивации ее выбора и освоения.

Сбалансированность. В процессе выбираемой профессии принцип сбалансированности интересов, склонностей, способностей личности и потребностей общества в кадрах определенной профессии отражает связь личностного и общественного аспектов. Понятно, что педагогически грамотное управление профессиональным выбором предполагает сбор, анализ и предоставление объективной информации обо всех этапах принятия решения. Полученные на стадии формирования информационной базы результаты позволяют более обоснованно обеспечить научно и методически организационно-функциональную структуру профориентации. Это расширяет возможности и воздействие системы для эффективного профотбора. Информационно обеспечить профориентацию – это значит собрать и предоставить сведения: во-первых, о текущих и перспективных потребностях общества в кадрах, классифицированных по профессиональным группам, типам предприятий и учреждений, другим признакам; во-вторых, о содержании профессий, специальностей и требованиях к организму личности, закрепленных в профессиональных стандартах; в-третьих, о структуре и направленности профессиональных намерений, моти-

вов и установок. Кроме того, учитываются полученные в ходе исследований психологов данные о том, что пригодность человека к той или иной деятельности и успешность в ней зависят не только от его психофизиологических характеристик, но и от формирования социально-психологических свойств – отношения личности и общества к данной деятельности, к социальному окружению, направленности индивида, его коммуникативных способностей, социальных и профессиональных установок, социальной позиции.

Нормативность. Данный принцип требует учитывать в управленческом процессе не только удовлетворенность человека своим выбором профессии в личном плане (конкретным трудом по выбранной специальности), но и тем, какую пользу при этом он может принести обществу. Здесь многое зависит от равных возможностей обучающихся и гарантий в получении ими полноценной профориентационной информации и консультативной помощи вне зависимости от региона и размера поселения.

Вариативность при выборе профессии обусловливают характер, тип работы, заинтересованность личности в ходе профессионального самоопределения. Безусловно, профессию предстоит активно определять самому молодому человеку. Но при этом все участники данного процесса могут вносить в неголичный эффективный вклад, что предполагает, например, обучение учащихся в лицеях, гимназиях и специализированных классах, использование советов родителей, их профессионального и жизненного опыта, поиск и чтение литературы, работу во время практики и многое другое. Вариативно обеспечить профориентацию –это значит сформулировать для каждого ее уровня свои задачи и решать их целенаправленно, скоординировано. К числу первоочередных можно отнести перечисленные ниже задачи.

Так, *для уровня школ*–это: а) формирование в процессе обучения и воспитания осознанного подхода молодых людей к профессиональному выбору; б) ознакомление учащихся с возможно более широким спектром профессий, специальностей, предприятий, учреждений; в) формирование их профессиональных намерений с учетом индивидуальных психофизиологических личностных особенностей; г) организация дифференцированного обучения для более полного раскрытия индивидуальных потенциалов каждого оптанта; д) привлечение учащихся к различным видам технического и художественного творчества; е) всемерная пропаганда профессиональных успехов в различных областях деятельности, достигнутых благодаря личным способностям и качествам индивида.

Для уровня вузов: а) модернизация направлений подготовки специалистов в соответствии с меняющимися потребностями общества [5],проведение профконсультаций и профподбора; б) обеспечение рекламной информацией о содержании образования, возможностях

дальнейшего трудоустройства, перспективах профессионального роста; в) ведение профессиографических и профессиологических исследований по своему профилю, обобщение и популяризация их результатов.

Для уровня учреждений и предприятий: а) формирование интереса к профессиям в процессе трудового обучения (практики), производственных экскурсий, знакомства с техникой, технологиями, экономикой и организацией материального производства; б) работа по отбору и направлению молодых работников, а также прошедших производственную практику выпускников школ, лицеев на учебу в вузы и колледжи по избранной профессии; в) организация профессиональной и социальной адаптации; г) оценка эффективности процесса профессиональной адаптации.

Инновационность. Логика дальнейшего совершенствования профориентации предполагает организацию целостной системы профессионального экспериментирования, социально-профессиональной экспертизы, целесообразного осуществления образовательных нововведений. При этом основными препятствиями на этом пути становятся: а) отсутствие непрерывности инновационного цикла «инициатива – эксперимент – экспертиза – нововведение»; б) низкая эффективность обратных связей в процессе профориентации; в) недостаточная гибкость технологий; г) отсутствие стимулирования инновационной деятельности всех субъектов профориентации; е) консерватизм профессиональных позиций.

К приоритетным направлениям развертывания инновационной профориентационной деятельности относятся:

- разработка методологий профессионального развития личности и управления профессионализацией;
- обновление содержания процесса профориентации (использование новых профессиональных стандартов, тестовых программ, методик и диагностических задач);
- разработка обязательного профориентационного минимума в школе и способов проверки его достижения;
- определение новых принципов, содержания и форм организации профориентации, а также подготовка соответствующих специалистов;
- проведение мониторинга изменений профессиональных интересов и склонностей выпускников школ, лицеев, колледжей с учетом поло-возрастных различий молодых людей.

Система «ПРОФСИЛА» предусматривает определенную последовательность этапов профориентационного тестирования с целью диагностики: а) знаний индивида о существующих профессиях; б) его склонностей и предпочтений; в) предпочитаемых ценностей; г) готовности к овладению профессией и наличию способностей. Для этого система предлагает профориентатору осуществить конкретные поэтапные действия. Так, предстоит:

1. Стимулировать размышления обучающихся об особенностях рын-

ка труда в стране, регионе, республике, крае, городе, сельском поселении и др., что достигается в ходе проведения беседы по теме: «Что я знаю о рынке труда?» с использованием раздела сайта «Профессиограммы». На этом же этапе выявляются профессиональные предпочтения окружающих старшеклассника людей, его родителей и друзей. Тестируемому лицу предлагается также поразмышлять над тем, почему мнения взрослых или друзей не всегда совпадают с его личным мнением и проанализировать причины подобных рассогласований.

2. Провести диагностику личности с помощью психогеометрического теста Сьюзен Деллингер (адаптация А.Алексеева и Л.Громовой), который дополнен тестом доминирующей перцептивной модальности С.Ефремцева. На этом этапе определяются некоторые черты ее характера. В частности выявляется доминирующий тип восприятия оптанта (визуал, аудиал, кинестетик), который заметно влияет на выбор профессии и на успешность его обучения по выбранной специальности. Знание индивидом своих особенностей помогает сделать профессиональный выбор более правильным, а общение с окружающими людьми более комфортным, позитивным и оптимистичным.

3. Обеспечить знакомство учащихся с перечнями специальностейпо методике «Дифференциально-диагностический опросник» Е.Климова для определения профессиональных предпочтений.

4. Выявить профессионально-ориентированные интересы молодых людей с помощью теста «Карта интересов», разработанного А. Голомштоком.

5. Протестировать их ценностные ориентации.

6. Провести экспресс-диагностику психологической готовности старшеклассников к профессиональному обучению.

7. Использовать методику экспресс-диагностики направленности личности МЭДНАЛ (Б. Басса в адаптации В. Смейкала, М. Кучера) [6],для выявления особенностей взаимоотношения обучающихся с окружающими, их отношения к себе, к другим людям и к предлагаемой им работе, что важно не только для правильного выбора профессии и продуктивного обучения по специальности, но и для дальнейшего успешного профессионального становления и поступательного карьерного развития.

8. Протестировать интересы и склонности представителей молодого поколения.

9. Провести тест на определение и занятие конкретной личностью

Желаемого социального статуса в обществе.

10. Организовать тестирование по формуле: «Я хочу – Я могу».

11. Провести тест на определение предпочитаемого оптантом вида труда.

12. Смоделировать перечень требований выбираемой профессии с использованием продукционных алгоритмов по результатам этапов 1-11 по таким кластерам, как: склонности и способности индиви-

да; его жизненные ценности; будущий род занятий; желательные содержание, характер и условия работы; желательный уровень профессиональной подготовки; уровень возможности реального трудоустройства по специальности.

13. Сделать выбор из списка, содержащего более 300 профессий, наиболее предпочитаемые оптантом (с учетом результатов предыдущих этапов тестирования на основе предложенной матрицы профессий).

14. Оценить обучающихся на соответствие требованиям каждой из подходящих им профессий с помощью гипертекстовых переходов на описания профессий.

15. Провести интерпретацию результатов тестирования.

16. Подготовить старшеклассников к обсуждению результатов тестирования с родителями, друзьями, учителями, психологом.

17. Стимулировать повышения оптантами своей конкурентоспособности на рынке труда.

Система поддержки принятия профориентационных решений «ПРОФСИЛА» включает в себя блоки интерфейса, результатов тестирования, профессиональных требований и логического вывода. Она функционирует в электронном виде на персональном компьютере в процессе профконсультирования выпускника школы, лицея, колледжа, а также размещена в свободном доступе в глобальной сети на зарегистрированном домене –www.profsila.pro.

Представляется важным, что *блок интерфейса* реализован как веб-сайт, оптимизированный под основные браузеры, поддерживающие стандарт HTML 5.0(http://www.profsila.pro) и обеспечивающие возможность получить разнообразную профориентационную информацию или загрузить блок тестирования на свой персональный компьютер с предустановленной операционной системой MSWindows и ППП MSOffice. Именно таким образом обеспечивается максимальный охват выпускников. Данный сайт снабжен дополнительными информационными возможностями, которые могут использоваться как самими оптантами, так и профконсультантами в ходе бесед с последними. В частности, с названного выше сайта обеспечивается доступ к базам данных колледжей, техникумов и вузов столицы и всей России, а также к базе вакансий г.Москвы.

Блок результатов тестирования включает результаты первых одиннадцати этапов тестов, получаемых оптантом непосредственно в ходе тестирования. Они исполнены в виде таблицы и лепестковых диаграмм, предоставляемых конкретному лицу в электронном виде.

Математическая модель, используемая в рассматриваемой СППРР, реализована в виде гибридной продукционной нейро-нечеткой системы. Эта искусственная нейронная сеть (ИНС), будучи многослойным персептроном, эмулирует нечеткую продукционную систему. Для перехода от словесного описания к численным показателям использован аппарат нечёткой логики [7. С. 147-151]. Данный подход

позволяет оценить результаты тестирования. Механизм нечётких выводов в своей основе имеет базу знаний, формируемых в виде совокупности продукционных правил. Существующая база знаний системы в виде грубых нечетких правил отображается на ИНС. Последовательность тестов, смоделированная предварительно, используется для оптимизации (уточнения) существующих нечетких правил. При определении результата диагноза, когда входы и выход системы (конечный результат) имеют реальные значения, наиболее простым представляется использование фаззификатора на входе и дефаззификатора на выходе системы нечеткой логики.

Для реализации нечеткой системы необходимо было выполнить

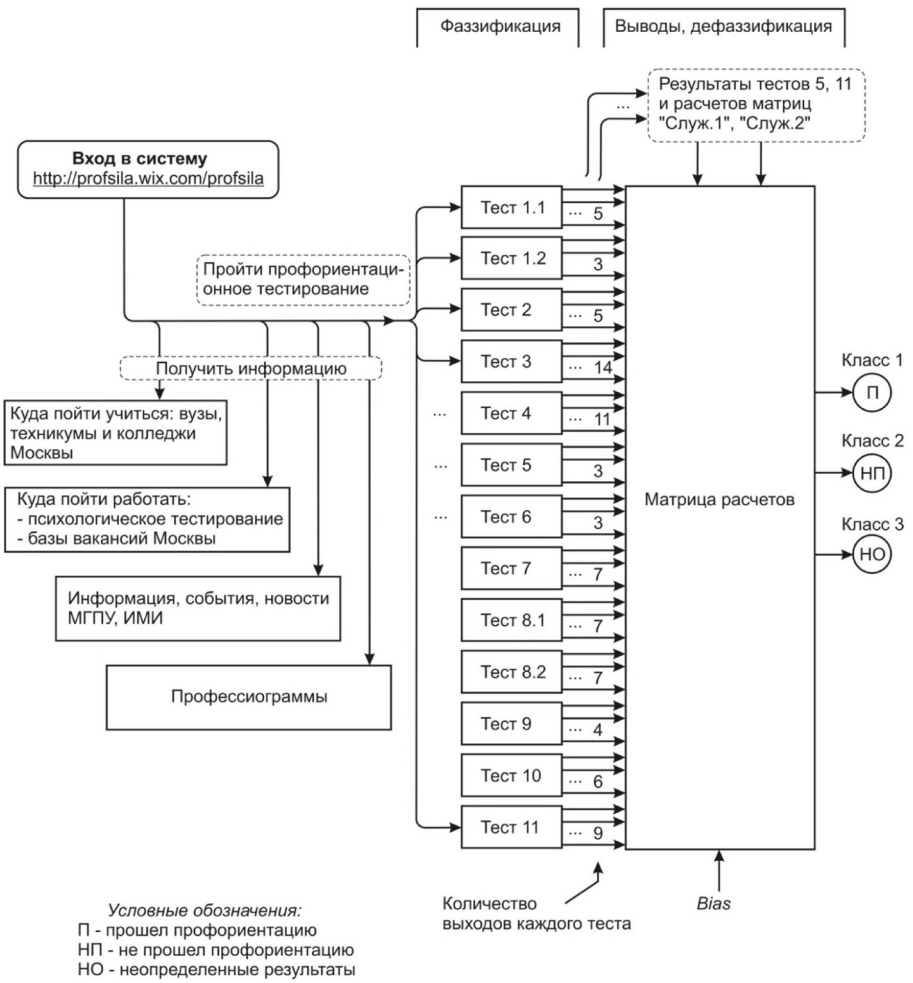


Рис.2 Принцип адаптации логического вывода в СППР «ПРОФСИЛА»

Источник: авторская работа.

операции фаззификации, логического вывода и дефаззификации (рис.2).

Нечеткая продукционная система отображается на сеть с прямыми связями (FF-сеть) из пяти слоев с 11 экранами тестов. Логический вывод обеспечивает алгоритм Мамдани, генерирующий базу лингвистических переменных из нечетких правил в заключения (из одноточечных нечетких множеств) следующего вида:

R_1: если $X_1 = A_{11}$ и $X_2 = A_{12}$,
то $Y_1 = B_1$;
R_2: если $X_1 = A_{21}$ и $X_2 = A_{22}$,
то $Y_2 = B_2$.

Дефаззификация определялась по методу центра тяжести каждой шкалы в тестах. По результатам тестирования каждого старшеклассника автоматически генерируется матрица весов (карта Кохонена). Затем нечеткие множества и матрицы свертываются в лингвистические термы, которые выдаются оптанту в виде профориентационных рекомендаций.

Предложенная автором система характеризуется такими, признаками, как:

- *системность* (использован подход к профориентации как к одному из важнейших процессов управления профессионализацией);

- *комплексность* (в системе соединены элементы профинформации, профдиагностики, профконсультации);

- *адаптивность* (рекомендации динамично адаптируются к результатам прохождения каждого теста на основе более 200 правил-продукций);

- *многоаспектность* (в системе используются 12 тестов с общим числом шкал – 83, с числом вопросов – 437 и профессий с профессиограммами – 308);

- *доступность* (воспользоваться системой может любой старшеклассник или профконсультант без предварительной оплаты или регистрации, что не имеет аналогов в отечественной практике);

- *кроссбраузерность* (имеется доступ в систему через любые браузеры, поддерживающие версию разметки HTML5.0);

- *открытость* (систему можно дополнять информацией без потери ее структуры и целостности).

В качестве перспективы развития проекта целесообразно перечислить некоторые дополнительные возможности системы. Это дальнейшая работа:

а) по привязке выдаваемых системой профориентационных рекомендаций к конкретным вузам и колледжам, осуществляющим подготовку соответствующих специалистов и бакалавров;

б) по дополнению системы другими психологическими тестами, выявляющими особенности памяти, мышления, характера и темперамента личности;

в) по привязке созданных профессиограмм к разрабатываемым профессиональным стандартам в соответствии с Программно-аппаратным комплексом Росминтруда «Профессиональные стандарты», предназначенным для информирования всех заинтересованных организаций и граждан о реализации

Плана разработки профессиональных стандартов на 2012 – 2015 годы;

г) по совершенствованию сетевого интерфейса системы для возможного создания индивидуальных профилей, что позволит придать системе кроссплатформенность;

д) по дополнению системы элементами web 2.0 для повышения посещаемости сайта и установления более разносторонней обратной связи с ее пользователями;

е) по приданию сайту портального характера.

Подытоживая все сказанное выше, скажем, что система профориентационной диагностики «Профсила» обеспечивает комплексную, весьма комфортную работу по профессиональному ориентированию представителей молодого поколения и гарантирует получение более объективных тестовых результатов.

Список литературы

1. *Каптерев А.И. Профориентация старшеклассников: современные проблемы теории и практики : монография. – Verlag. – Saarbrucken. – Deutscland. – 2014. (ISBN 978-3-8473-0350-3)*
2. *Каптерев А.И. Информационный анализ профессионального Пространства : учеб. пособие. – М.: МГИК, 1992.*
3. *Каптерев А.И. Профессиональное знание: формирование и использование в инновационной экономике : монография. – М. : ИД «АТИСО», 2012.*
4. *Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Комплексного плана мероприятий по разработке профессиональных стандартов, их независимой профессионально-общественной экспертизе и применению на 2014 – 2016 годы»от 31 марта 2014 г. №487-р.URL:http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=161326&req=doc*
5. *Распоряжение Правительства Российской Федерации «Перечень специальностей и направлений подготовки высшего образования, соответствующих приоритетным направлениям модернизации и технологического развития российской экономики»от 6 января 2015 года № 7-р. URL: http://profstandart.rosmintrud.ru/-/utverzden-perecen-specialnostej-i-napravlenij-podgotovki-vyssego-obrazovania-sootvetstvuusih-prioritetnym-napravleniam-modernizacii-i-tehnologiceskogo?redirect=%2F*
6. *Черны В., Колларик Т. Компендиум психодиагностических методов / пер. со словац. – Братислава : Национальное предприятие «Психодиагностические и дидактические тесты». – 1988. – Т. 1. ; Т.2.*
7. *Свиридов А.П. Статистическая теория обучения : монография. – М. : изд-во Рос.гос.соц.ун-та, 2009.*

THE «PROFSILA» SYSTEM: CAREER COUNSELING MANAGEMENT

A.I. Kapterev,
Professor of ALSR,
Doctor of Social Sciences,
Doctor of Education,
Honored Worker of Higher Education of the Russian Federation.
Adres: 119454, Rossiya, ul. Lobachevskogo, 90.
Tel.: 89104725528. Email: kapterev@narod.ru.

Annotation. This article views the vocational guidance management process from the perspective of the system and occupational approaches using computer technologies. Analyzing the professionalization practice in the new Russia over the past 20 years, the author formulates the basic principles of management of all its stages: career guidance, professional selection, professional training, professional adaptation, advanced training. This approach to the profession management makes it possible to identify as the principles of professionalization such aspects as paradigm, focus, balance, regulatory, variation, innovation, reflexivity. These principles are discussed in the present article in more detail with regard to the vocational guidance management.

The author states the priority detections of innovative career-oriented activity deployment:

- The laboration of a methodology of professional personality development and professionalization management;

- The update of the content of career counseling process (the use of new professional standards, test programs, methods and diagnostic tasks);

- The development of a mandatory vocational guidance minimum at school and the ways to verify its achievement;

- The determination of the vocational guidance actual contents and organization forms, as well as the related skills;

- The monitoring of the professional interest changes and aptitudes of graduates of schools, lycees and colleges, taking into account sex and age differences of the young people.

The author psesents an original vocational guidance diagnosis system for high school students «PROFSILA». It consists of 17 consecutive stages and represents a complex of computer tests and methods of administrative influence on young people in vocational choice.

This article describes the features of a computer system offered by the author: a) systematic approach; b) complexity; c) adaptability; d) multiple aspects; e) availability; e) cross-browser compatibility; g) openness; the author also outlines the prospects for the development of the project which will provide some additional capabilities of the system.

Key concepts: vocational guidance, management, computer technology, secondary school, high school, high school graduates, professional diagnosis, tests.

References

1. *Kapterev A.I. Proforientatsiya starsheklassnikov: sovremennye problemy teorii i praktiki : monografiya. –Verlag. –Saarbrucken. – Deutscland. – 2014. (ISBN 978-3-8473-0350-3)*
2. *Kapterev A.I. Informatsionnyj analiz professional'nogo Prostranstva : ucheb. posobie. – M. : MGIK, 1992.*
3. *Kapterev A.I. Professional'noe znanie: formirovanie i ispol'zovanie v innovatsionnoy ekonomike : monografiya. – M. : ID «ATISO», 2012.*
4. *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF «Ob utverzhdenii Kompleksnogo plana meropriyatiy po razrabotke professional'nyh standartov, ih nezavisimoy professional'no-obschestvennoy*

ekspertize i primeneniyu na 2014 – 2016 gody» ot 31 marta 2014 g. №487-r. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=161326&req=doc

5. *Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii «Perechen' spetsial'nostey i napravleniy podgotovki vysshego obrazovaniya, sootvetstvuyuschih prioritetnym napravleniyam modernizatsii i tehnologicheskogo razvitiya rossiyskoy ekonomiki» ot 6 yanvarya 2015 goda № 7-r. URL: http://profstandart.rosmintrud.ru/-/utverzden-perecen-specialnostej-i-napravlenij-podgotovki-vyssego-obrazovania-sootvetstvuusih-prioritetnym-napravleniam-modernizacii-i-tehnologiceskogo?redirect=%2F*
6. *Cherny V., Kollarik T. Kompendium psihodiagnosticheskih metodov / per. so slovats. – Bratislava : Natsional'noe predpriyatie «Psihodiagnosticheskie i didakticheskie testy». – 1988. – T. 1. ; T. 2.*
7. *Sviridov A.P. Statisticheskaya teoriya obucheniya : monografiya. – M. : izd-vo Ros.gos.sots.un-ta, 2009.*

МАТЕРИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РАБОТОДАТЕЛЯ ЗА НЕЗАКОННОЕ ОТСТРАНЕНИЕ РАБОТНИКА ОТ РАБОТЫ

В.Т. Савин,
профессор кафедры земельного, трудового и экологического права Кубанского государственного аграрного университета, кандидат юридических наук. Адрес: Россия, Краснодар, ул. Калинина, д.13. Тел.: 8-988-246-09-16. Email: svt.2002@mail.ru

Аннотация. Объектом исследования являются общественные отношения по материальной ответственности работодателя за незаконное лишение работника возможности трудиться, по защите трудовых прав и законных интересов работников. Предметом исследования стали вопросы, связанные с теоретическими положениями о понятии материальной ответственности работодателя за незаконное отстранение от работы работника, с современным состоянием и дальнейшим развитием трудового законодательства, регулирующего данную разновидность юридической ответственности. Автор подробно рассматривает используемые законодателем такие термины, как «отстранение от работы», «не допускать к работе», «незаконное отстранение», понятия которых отсутствуют в ТК РФ, что снижает эффективность материальной ответственности работодателя за незаконное отстранение от работы. При этом особое внимание уделяется анализу перечня оснований отстранения от работы, закрепленного в ст. 76 ТК РФ, который позволил автору сделать вывод о его открытом характере, в связи с чем он предлагает сделать его закрытым с целью защиты работника от потери им заработной платы, обусловленной лишением его возможности трудиться. Особым вкладом автора в исследование темы является научная разработка дефиниции «отстранение от работы», выявление разноотраслевой правовой ответственности за незаконное отстранение от работы, осуществлённое по инициативе работодателя, различных органов и должностных лиц, установление социальной несправедливости в отношении большинства наёмных работников, которые, в отличие от некоторых категорий работающих, не получают заработную плату за время отстранения от работы, а также внесение конкретных предложений, направленных на совершенствование законодательства, регламентирующего отстранение от работы и материальную ответственность работодателя.

Ключевые понятия: работодатель, работник, заработная плата, защита трудовых прав, материальная ответственность работодателя, незаконное отстранение работника от работы.

Последовательное развитие в Российской Федерации рыночных отношений в сфере общественного труда обусловливает необходимость повышения уровня защиты трудовых прав и законных интересов наёмных работников. Основным способом такой защиты выступает закрепленная в нормах 38 главы Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ) материальная ответственность работодателя за ущерб, причинённый его противоправным поведением работнику.

Одна из этих норм, составляющая содержание ст. 234 ТК РФ, имеет ярко выраженную направленность на защиту предусмотренного ст. 37 Конституции РФ права работника трудиться. В ней указывается, что «работодатель обязан возместить работнику не полученный им заработок во всех случаях незаконного лишения его возможности трудиться». Данная обязанность наступает, если заработок работника не получен, прежде всего, в результате незаконного отстранения работника от работы, его увольнения или перевода на другую работу. Перечисленные случаи незаконного лишения работника возможности трудиться представляют собой юридические факты – неправомерные действия, не соответствующие правовым предписаниям, каждый из которых самостоятельно влечёт наступление материальной ответственности работодателя.

На первом месте среди них стоит незаконное отстранение работника от работы, которое регулируется ст. 76 ТК РФ. В ее первой части устанавливаются основания отстранения от работы, в части второй – его продолжительность (период), в части третьей – запрет на начисление отстранённому работнику заработной платы. При этом названная норма не содержит определения самого понятия «отстранение», что, конечно же, не способствует надлежащей правовой регламентации отстранения работника от работы. Возникший пробел в законодательстве не остался без внимания представителей науки трудового права, которые рассматривают и предлагают различные дефиниции этой категории.

Так, В.Н. Толкунова под отстранением от работы понимала приостановление трудового правоотношения [1. С. 99].

Л.Н. Анисимов и А.Л Анисимов считают, что отстранение от работы – это приостановление выполнения работником своих трудовых обязанностей [2. С. 151, 154].

Раскрывая понятие «отстранение от работы», О.В. Смирнов указывал, что это временное приостановление или недопущение к работе работника по распоряжению работодателя в целях профилактики правонарушения, а также это и мера воздействия на нарушителя трудовой дисциплины [3. С. 164].

Аналогичное суждение высказывает Н.А. Бриллиантова, согласно которому отстранение от работы – это временная приостановка или недопущение работников к работе, как по распоряжению работодателя, так и по требованию органов и

уполномоченных на то должностных лиц, применяемые и как средство профилактики правонарушения, и как мера воздействия на нарушителей трудовой дисциплины [4. С. 192].

По этому поводу М.Н. Долгова пишет: «Под отстранением от работы понимают временную приостановку или недопущение к работе работника по распоряжению работодателя» [5. С. 19].

По мнению Ю.П. Полетаева отстранение работника от работы есть не что иное, как временное недопущение его к выполнению той трудовой функции, т.е. работы по определенной должности в соответствии со штатным расписанием, профессией или специальностью с указанием квалификации, которые обусловлены заключенным с работодателем трудовым договором [6. С. 143].

О.В. Абрамова полагает, что под отстранением от работы следует понимать освобождение работника от исполнения трудовых обязанностей или временное недопущение его к их исполнению в предусмотренных случаях и без выплаты за этот период заработной платы [7. С. 438].

Большинство перечисленных выше авторов понятие «отстранение от работы» раскрывают с помощью таких категорий, как «приостановление», «приостановка» и «недопущение». При этом очевидно, что первые два термина равнозначны по своему содержанию. Однако для решения вопроса об их соотношении между собой и о возможном применении для конструирования рассматриваемых дефиниций важно установить (уточнить) их этимологическое значение. Согласно определениям, содержащимся в Новом словаре русского языка, слово «отстранять» означает «не допускать к исполнению каких-либо обязанностей; увольнять, смещать»; слово «недопущение» понимается либо как запрещение, препятствование, либо как отказ в доступе куда-нибудь или к чему-либо; а термин «приостановить» равноценен словосочетанию «временно остановить, задержать, прекратить» [8].

Выяснение смысла этих слов не даёт оснований говорить об их нетождественности. По сути дела они являются синонимами. Конечно, нельзя отрицать наличие у каждого из них некоторых собственных оттенков и нюансов, но это не значит, что их возможно разграничить до такой степени, чтобы признать самостоятельными, независимыми друг от друга. Поэтому нельзя согласиться с имеющей место в научной литературе точкой зрения о том, что все отмеченные категории трудового права необходимо рассматривать как обособленные понятия, объединённые фактором временного неисполнения работником работы без прекращения действия трудового договора [9. С. 3].

В связи с этим обращает на себя внимание факт использования широким кругом авторов в определении понятия «отстранение от работы» сразу двух категорий: «приостановление» и «недопущение». Как уже было отмечено, они мало чем различаются, и потому нет никакой

необходимости в их одновременном применении. К тому же, нельзя не заметить безадресное применение термина «приостановление». Из содержания дефиниций, разработанных О.В. Смирновым, Н.А. Бриллиантовой и М.Н. Долговой, не удается установить, какие и чьи действия должны быть приостановлены. Отсюда следует, что данная категория не относится к какому-либо компоненту (составной части) научного понятия «отстранение от работы» и потому не несёт никакой смысловой нагрузки.

Кроме того, законодатель вводит в ст. 76 ТК РФ (в отличие от ст. 38 КЗоТ РФ), наряду со словосочетанием «отстранить от работы», взятый им в скобки термин «не допускать к работе». Но при этом он не раскрывает его. Однако, исходя из содержания данной нормы и расположения в ней этого термина, можно сказать, что его роль заключается в уточнении смысла основных, ключевых слов – «отстранить от работы» – для более чёткого и полного их понимания. Именно поэтому его использование в рассматриваемых научных дефинициях можно понять и поддержать, тем более, что такой подход имеет под собой законодательную основу.

К сожалению, этого же нельзя сказать о термине «приостановление», который не нашел закрепления в ТК РФ. Упоминание о нём присутствует лишь в абз. 5 ч. 1 ст. 76 ТК РФ, где он выступает только в качестве основания осуществления работодателем отстранения от работы работника и издания приказа об этом. С учётом сказанного, представляется излишним использование данного слова в тандеме с термином «недопущение к работе» при определении понятия «отстранение от работы», так как это ведёт к его излишней перегруженности и создаёт трудности для понимания и применения этой категории на практике.

Таким образом, несмотря на некоторые неточности и упущения, рассмотренные разработки перечисленных выше исследователей заслуживают внимания и вполне могли бы послужить в качестве основы легального понятия «отстранение от работы». Тем не менее, автор данной публикации полагает целесообразным дать более четкое определение столь специфическому термину, итак, *отстранение от работы – это временное недопущение работодателем работника (в установленных трудовым законодательством случаях) к выполнению им трудовой функции, предусмотренной трудовым договором, не влекущее его изменения или прекращения, без начисления ему заработной платы.*

Думается, данное понятие отражает все имеющие значение правовые аспекты (особенности) фактического отстранения работника от работы, и автор полагает возможным законодательно закрепить его в ст. 76 ТК РФ для устранения отмеченного выше пробела.

В ч. 1 той же статьи содержится перечень оснований отстранения от работы работника, который признаётся сегодня исчерпывающим [10.

С. 62]. В связи с этим в литературе отмечается: «Несмотря на то, что в ч. 1 ст. 76 ТК РФ говорится о других возможных случаях отстранения работника от работы, следует признать, что в законодательстве перечень случаев отстранения или недопущения работника к работе определён исчерпывающим образом. Возможные случаи отстранения работника от работы могут быть определены в федеральных законах и иных нормативных правовых актах РФ. Следовательно, перечень возможных случаев отстранения работника от работы или недопущение его к работе исчерпывающим образом определён в федеральном законодательстве» [11. С. 24–25].

С данным суждением трудно согласиться, так как, *во-первых*, в нём присутствует явное противоречие. Так, вначале утверждается, что перечень случаев отстранения работника от работы, предусмотренный ч. 1 ст. 76 ТК РФ (в дальнейшем – Перечень), определён исчерпывающим образом, а затем говорится о том, что возможные случаи отстранения от работы работника могут быть определенны в федеральных законах и иных нормативных правовых актах. Однако, если законодателем допускается возможность установления других случаев отстранения от работы работника федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, то данный Перечень никак не может быть признан исчерпывающим. Именно допускаемая законодателем возможность предусматривать нормативными правовыми актами другие случаи отстранения от работы не позволяет считать его закрытым.

Во-вторых, делая вывод о том, что перечень возможных случаев отстранения работника от работы определён в федеральном законодательстве исчерпывающим образом, автор данной трактовки закона признаёт тем самым наличие в трудовом законодательстве двух перечней для случаев возможного отстранения работника от работы. Один из них закреплён в ч. 1 ст. 76 ТК РФ, а другой, «исчерпывающим образом определён в федеральном законодательстве». Отсюда вытекает, что, располагаясь в различных источниках трудового права, каждый из этих перечней имеет вполне самостоятельный характер.

Однако анализ Перечня показывает, что он полностью включает в себя случаи отстранения от работы, предусмотренные ТК РФ, федеральными законами и иными нормативными актами РФ. К тому же важно отметить, что материальная ответственность работодателя за незаконное отстранение от работы работника наступает лишь в случаях, которые предусмотрены только в этом Перечне. Поэтому можно констатировать, что в трудовом праве отсутствует (как таковой) перечень случаев отстранения от работы работника, который, действительно, исчерпывающим образом определён в федеральном законодательстве. Этот вывод находит подтверждение и в том, что из всех случаев отстранения от работы, устанавливаемых ТК РФ, феде-

ральными законами и иными нормативными правовыми актами, объективно не представляется возможным составить исчерпывающий перечень, поскольку он постоянно будет изменяться и дополняться по мере дальнейшего развития трудового законодательства.

Следовательно, Перечень, закреплённый в ч. 1 ст. 76 ТК РФ, нельзя признать исчерпывающим, и он носит открытый характер. Возможность подобной трактовки не заслуживает поддержки автора настоящей публикации, так как речь идёт о весьма важной для работника жизненной ситуации, связанной с лишением его возможности трудиться, что ведёт к потере заработка, служащего единственным источником существования его семьи. Именно поэтому Перечень не должен толковаться расширительно. Его необходимо сделать закрытым и предельно четким, с тем, чтобы ограничить возможность включения в него бесконечных случаев отстранения от работы, которые будут в дальнейшем устанавливаться федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Для этого законодателю придется исключить абз. 8 из содержания ч. 1 ст. 76 ТК РФ.

Одновременно в Перечне необходимо предусмотреть: более конкретные основания отстранения работника от работы (это даст ему конкретное и предельно ясное представление о них); *не*применение в нём отсылочных норм; уточнение абз. 7 ч. 1 ст. 76 ТК РФ, указав в нём органы и должностных лиц, которые вправе требовать отстранения работника от работы, что в целом будет способствовать законному и эффективному применению на практике зафиксированных норм.

Изучение Перечня показывает также, что отстранение от работы производится либо по инициативе работодателя, либо по требованию органов и должностных лиц, наделённых этим правом федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Данное новшество расширило круг субъектов, совершающих подобные действия (это отличает эту норму от ст. 38 КЗоТ РФ). При этом отстранение работника от работы, осуществляемое по инициативе работодателя, регламентируется нормами трудового права. Возникающие в связи с этим отношения – суть составная часть трудовых правоотношений, существующих между работодателем и работником. Поэтому в данном случае отстранение как юридический факт временного приостановления трудового правоотношения выступает категорией, обладающей трудоправовым характером. В связи с этим незаконное отстранение от работы, произведённое работодателем в пределах трудового правоотношения, влечёт его юридическую ответственность по нормам трудового права, то есть материальную ответственность, установленную ст. 234 ТК РФ.

Органами и должностными лицами, по инициативе которых работодатель отстраняет от работы работников, являются: государственные инспекторы труда, которые выдают

предписания об отстранении от работы лиц, не прошедших в установленном порядке обучение безопасным методам и приёмам выполнения работ, инструктаж по охране труда, стажировку на рабочих местах и проверку знания требований охраны труда (ст. 357 ТК РФ); следователи и дознаватели, ходатайствующие о временном отстранении обвиняемого от должности перед судьей, который выносит об этом постановление, направляемое по месту работы должностного лица (ст. 114 УПК РФ); арбитражный суд, который в случае удовлетворения ходатайства временного управляющего об отстранении руководителя должника от должности выносит определение об отстранении руководителя должника и о возложении исполнения обязанностей руководителя должника на лицо, представленное в качестве кандидатуры руководителя должника представителем учредителей (участников) должника или иным коллегиальным органом управления должника (ст. 69 Федерального закона РФ от 26.10.2002 г. № 127 - ФЗ (с изм. от 12.03.2014 г.) «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. – 2002. – № 43. – Ст. 4190; 2014. – № 11. – Ст. 1098); и др.

Значит, эти органы и должностные лица, которые не являются сторонами трудового договора, при отстранении от работы работников руководствуются нормами перечисленных выше федеральных законов, что указывает на их принадлежность к уголовно-процессуальному или административному праву. Поэтому в случае незаконного отстранения работника от работы, осуществлённого по инициативе органов или должностных лиц, последние несут юридическую ответственность по нормам указанных отраслей права.

Таким образом, анализ Перечня случаев отстранения от работы, закрепленных в ч. 1 ст. 76 ТК РФ, позволяет выявить отраслевую юридическую ответственность работодателя, различных органов и должностных лиц, что предопределяет их обязанность возместить ущерб работнику в виде не полученного им заработка за весь период незаконного отстранения. Иначе говоря, если отстранение производилось по инициативе работодателя, то возмещать ущерб должен именно он. Если же это сделано по требованию органов или должностных лиц, то именно последние и должны возмещать ущерб.

Как следует из ст. 76 ТК РФ, она устанавливает не право работодателя, а его обязанность отстранить работника от работы в случаях, перечисленных в ней. Причём, невыполнение этой обязанности признаётся нарушением трудового законодательства, которое влечёт наступление ответственности для работодателя. Следовательно, данная норма наделяет обязанностью отстранить от работы работника только работодателя. Именно он облекает недопущение работника к выполнению трудовой функции в законную форму, издавая приказ об его отстранении от работы. При этом получается, что именно работодатель,

который отстраняет от работы работника во всех случаях, предусмотренных ст. 76 ТК РФ, должен нести материальную ответственность по ст. 234 ТК РФ независимо от того, по чьей инициативе осуществлено это отстранение, с чем едва ли можно согласиться. Данное положение усугубляется ещё и тем фактом, что в ст. 76 ТК РФ законодатель не ставит обязанность работодателя отстранить работника от работы в зависимость от законности или незаконности подобных требований со стороны органов и должностных лиц.

Вполне очевидно, что такая законодательная трактовка материальной ответственности работодателя за незаконное отстранение от работы работника не согласуется с установленной выше необходимостью разграничения ответственности между работодателем, соответствующими органами и должностными лицами. Именно поэтому следует, по мнению автора, исключить из сферы материальной ответственности работодателя (она предусмотрена ст. 234 ТК РФ) его ответственность за отстранение от работы работника, осуществляемого по требованию органов и должностных лиц, когда оно незаконно. Для этого законодателю придется внести в данную норму соответствующие дополнения. Они позволят сформулировать понятие материальной ответственности работодателя за незаконное отстранение работника от работы более чётко и адекватно реальной действительности, зафиксировав, что подобная его ответственность наступает только в случаях, когда незаконное отстранение произведено по собственной инициативе работодателя.

В ходе анализа рассматриваемой автором проблемы важно отметить, что в ст. 234 ТК РФ, предусматривающей материальную ответственность работодателя за незаконное отстранение работника от работы, не раскрывается, к сожалению, такое определение, как «незаконное», которое имеет прямое отношение к термину «отстранение». Надо полагать, что незаконным отстранением от работы прежде всего следует считать отстранение, произведённое по основаниям, которые не предусмотрены в ст. 76 ТК РФ, в федеральных законах и иных нормативных правовых актах. Незаконным, по всей видимости, является отстранение работника по требованию органов и должностных лиц, не уполномоченных на это федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. В юридической литературе отмечается, что незаконным может быть признано отстранение от работы в случаях отказа работника выполнять несвойственную ему трудовую функцию, в рамках систематического выпуска им недоброкачественной продукции и т.д. Незаконным будет также отстранение работника от работы по основанию, указанному в законе, например, при появлении на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если в последующем работодатель не смог это доказать [12. С. 143].

С учётом сказанного, представляется необходимым в ст. 234 ТК РФ отразить (перечислить конкретно) наиболее часто встречающиеся на практике случаи незаконного отстранения работника от работы, причиняющие ему материальный ущерб. Это послужит ориентиром для признания аналогичных случаев отстранения от работы незаконными.

На основании ч. 3 ст. 76 ТК РФ в период отстранения от работы (недопущения к работе) заработная плата работнику не начисляется за исключением случаев, предусмотренных ТК РФ или иными федеральными законами. Таким исключительным случаем, установленным ТК РФ (когда производится оплата за всё время отстранения от работы как, например, за простой), является отстранение от работы работника, который не прошел обучение и проверку знаний в области охраны труда либо обязательный медицинский осмотр не по своей вине (ч. 3 ст. 76 ТК РФ).

В соответствии с федеральными законами РФ, заработная плата за всё время отстранения от работы производится прокурорам (ст. 42 Федерального закона РФ от 17.01.1992 г. № 2202-1 (с изм. от 04.06.2014 г.) «О прокуратуре РФ» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366; СЗ РФ. – 2014. – № 23. – Ст. 2930), гражданским служащим (ст. 59 Федерального закона РФ от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215), сотрудникам Следственного комитета (ст. 29 Федерального закона РФ от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ «О следственном комитете РФ» // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15), сотрудникам органов внутренних дел (ст. 25 Федерального закона РФ от 19.07.2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 30 (Часть I). – Ст. 4595). Кроме этого, временно отстранённому от должности подозреваемому или обвиняемому в соответствии с п. 8 ч. 2 ст. 131 УПК РФ выплачивается ежемесячное государственное пособие в размере пяти минимальных размеров оплаты труда (ст. 114 УПК РФ).

Трудно объяснить, почему законодатель отдаёт предпочтение перечисленным категориям работников, которым сохраняет денежное довольствие на всё время их отстранения от работы или предусматривает выплату государственного пособия, даже в тех случаях, когда некоторые из них обвиняются (подозреваются) в совершении преступления, если им не избрана мера пресечения в виде заключения под стражу (ст. 26 ФЗ РФ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») или в отношении их ведётся расследование уголовного дела (ст. 42 ФЗ РФ «О прокуратуре РФ»).

Получается, что немногочисленная группа работников, мало чем отличающаяся от большинства работающих на производстве, занимает тем не менее особое (можно сказать, привилегированное) положение в социальной сфере по сравнению с лицами, которым в период их отстранения от работы заработная плата не начисляется. Такой избирательный подход законодателя, отдающий без всяких видимых оснований предпочтение указанным работникам, явно противоречит ст. 3 ТК РФ, запрещающей дискриминацию в сфере труда, а посему не является ни объективным, ни справедливым. Это диктует необходимость скорейшего исправления сложившейся негативной ситуации. Единственно правильное средство ее устранения – это изъятие из ч. 3 ст. 76 ТК РФ фразы: «за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом или иными федеральными законами». После этого редакция данной нормы, касающейся рассматриваемого вопроса, будет выглядеть следующим образом: «*В период отстранения от работы (недопущения к работе) заработная плата работнику не начисляется*».

Как представляется автору данной статьи, реализация его предложений, направленных на совершенствование действующего ныне трудового законодательства, способна содействовать надлежащему соблюдению работодателем юридических норм, касающихся его материальной ответственности за незаконное лишение работника возможности трудиться (ст. 234 ТК РФ), что обеспечит последнему полноценную защиту его трудовых прав в случае незаконного отстранения от работы.

Список литературы

1. *Комментарий к Кодексу законов о труде Российской Федерации / под ред. К.Н. Гусова. – М., 2000.*
2. *Анисимов Л.Н., Анисимов. А.Л. Трудовые отношения и материальная ответственность. – М., 2005.*
3. *Комментарий к Трудовому кодексу РФ / под. ред. О.В. Смирнова. – М., 2004.*
4. *Комментарий постатейный к Трудовому кодексу Российской Федерации / отв. ред. Н.Г. Гладков, И.О. Снигирева. – М., 2006.*
5. *Долгова М.Н. Материальная ответственность работника и работодателя. – М., 2007.*
6. *Полетаев Ю.Н. К вопросу о правовом регулировании отстранения от работы // Пробелы в трудовом праве и праве социального обеспечения и пути их устранения. – М., 2008. – С. 137-149.*
7. *Права работодателей в трудовых отношениях / под ред. А.Ф. Нуртдиновой, Л.А. Чикановой. – М., 2010.*
8. *Новый словарь русского языка / под ред. Т.Ф. Ефремовой. – М. : «Русский язык», 2000.*
9. *Пушкарь Я.А. Отстранение от работы как основание приостановления трудового правоотношения : автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2006.*
10. *Козлова Т.Н. Материальная ответственность работодателя // Трудовое право. – 2003. – № 7.– С. 57-64.*
11. *Миронов В.И. Трудовое право России // Трудовое право. – 2004. – № 3.– С. 22–28.*

12.Пробелы в трудовом праве и праве социального обеспечения и пути их устранения. Материалы научно-практической конференции / отв. ред. Г.С. Скачкова. – М., 2008.

FINANCIAL RESPONSIBILITY OF THE EMPLOYER FOR THE ILLEGAL DISMISSAL OF AN EMPLOYEE FROM WORK

V.T. Savin,
Professor of the Department of Land, Labour and Environmental Law of the Kuban State Agrarian University, Candidate of Law. Adres: Rossiya, Krasnodar, ul. Kalinina, d.13. Tel.: 8-988-246-09-16. Email: svt.2002@mail.ru

Annotation. The object of the research are the public relations for the financial responsibility of an employer for the illegal deprivation of an employee of the opportunity to work, for the protection of labor rights and legitimate interests of the workers. The research focuses on the issues related to the theoretical propositions of the concept of financial responsibility of the employer for the illegal dismissal of the employee from work, with the current state and further development of labor law regulating this kind of legal liability. The author examines in detail the legislator used terms such as «removal from work», «not to allow to work», «illegal dismissal» - the concepts, that are absent in the Labour Code of RF, what reduces the effectiveness of the liability of the employer for the illegal dismissal from work. The special attention is paid to the analysis of the list of the grounds for dismissal from work, enshrined in Art. 76 of the Labour Code of RF, which lets the author make a conclusion of its openness, in this connection the author proposes to make it closed in order to protect employees from the loss of wages due to the deprivation of the possibility to work. The special contribution of the author to the studied theme is the scientific development of the definition of «dismissal from work», revealing multisectoral liability for the illegal dismissal from work, implemented by the employer, the various agencies or officials, the establishment of social injustice in the case of most wage workers, which, unlike the certain categories of workers, do not receive wages for the period of dismissal from work, as well as making specific proposals aimed at the improvement of legislation for the dismissal from work and the financial responsibility of the employer.

Key concepts: employer, employee, employee wages, protection of labor rights, the liability of the employer, the illegal dismissal of an employee from work, a list of cases of exclusion.

References

1. *Kommentariy k Kodeksu zakonov o trude Rossiyskoy Federatsii / pod red. K.N. Gusova. – M., 2000.*
2. *Anisimov L.N., Anisimov. A.L. Trudovye otnosheniya i material'naya otvetstvennost'. – M., 2005.*
3. *Kommentariy k Trudovomu kodeksu RF / pod. red. O.V. Smirnova. – M., 2004.*
4. *Kommentariy postateynyj k Trudovomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii / otv. red. N.G. Gladkov, I.O. Snigireva. – M., 2006.*
5. *Dolgova M.N. Material'naya otvetstvennost' rabotnika i rabotodatelya. – M., 2007.*

6. *Poletaev Yu.N. K voprosu o pravovom regulirovanii otstraneniya ot raboty // Probely v trudovom prave i prave sotsial'nogo obespecheniya i puti ih ustraneniya. – M., 2008. – S. 137-149.*
7. *Prava rabotodateley v trudovyh otnosheniyah / pod red. A.F. Nurtdinovoy, L.A. Chikanovoy. – M., 2010.*
8. *Novyj slovar' russkogo yazyka / pod red. T.F. Efremovoy. – M. : «Russkiy yazyk», 2000.*
9. *Pushkar' Ya.A. Otstranenie ot raboty kak osnovanie priostanovleniya trudovogo pravootnosheniya : avtoref. dis. … kand. yurid. nauk. – M., 2006.*
10. *Kozlova T.N. Material'naya otvetstvennost' rabotodatelya // Trudovoe pravo. – 2003. – № 7.– S. 57-64.*
11. *Mironov V.I. Trudovoe pravo Rossii // Trudovoe pravo. – 2004. – № 3.– S. 22–28.*
12. *Probely v trudovom prave i prave sotsial'nogo obespecheniya i puti ih ustraneniya. Materialy nauchno-prakticheskoy konferentsii / otv. red. G.S. Skachkova. – M., 2008.*

ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, ВИДЫ И СТОРОНЫ СЛУЖЕБНОГО КОНТРАКТА С СОТРУДНИКОМ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ ЗА ГРАНИЦЕЙ

Н.А. Яковенко,
аспирант АТиСО. Адрес: 460001, г. Оренбург, ул. Гаранькина, д. 17. Тел.: 8 987 847 0515. Email: ninelkrutova@list.ru

Аннотация. В статье анализируются особенности служебного контракта с дипломатическим служащим на основе норм федеральных законов и судебной практики. Служебный контракт на дипломатической службе является особым видом служебного контракта на государственной гражданской службе, который включен в сферу действия норм трудового права по вопросам трудовых правоотношений государственных гражданских служащих. Однако, до сих пор в науке трудового права уделено крайне мало внимания исследованию трудовых правоотношений дипломатических служащих и основаниям их возникновения. Судебная практика по трудовым спорам данной категории работников свидетельствует о том, что защита их трудовых прав имеет ряд проблем, связанных с пробелами в правовом регулировании трудовых отношений дипломатических служащих. Особое внимание в статье уделено значению служебного контракта на дипломатической службе, его предмету (прохождение дипломатической службы) и проблеме определения сторон. Служебный контракт является главным основанием возникновения трудовых отношений на государственной гражданской службе и конкретизирует условия ее прохождения применительно к конкретному государственному служащему. Автором внесены предложения по совершенствованию норм законодательства о служебном контракте с дипломатическим служащим, обоснована необходимость более подробной правовой регламентации гарантий продолжения работы для сотрудников дипломатической службы после окончания срока службы за границей. Разработаны понятия равноценной должности, которая должна быть предоставлена сотруднику дипломатической службы по окончании работы в загранучреждении МИД, а также служебного контракта с гражданином, поступающим на дипломатическую службу в загранпредставительство РФ.

Ключевые понятия: служебный контракт, дипломатическая служба, государственная гражданская служба, трудовой договор, испытательный срок, загранучреждение.

В связи с принятием Федерального закона от 27.07. 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о государственной гражданской службе, Закон № 79-ФЗ) [1. С. 3215] возникла необходимость более подробного изучения вопросов правового регулирования служебного контракта, что привело к появлению современных исследований,

посвященных соотношению понятий «служебный контракт» и «трудовой договор» как в историческом аспекте, так и в сфере нормативного правового регулирования [2. С. 119-156] [3. С. 24-43] [4. С. 48-79].

Служебный контракт с сотрудниками дипломатической службы является особой разновидностью служебного контракта на государственной гражданской службе, однако до сих пор в науке подробно не исследовался. Возможной причиной этого было ограничение доступа к нормативным правовым актам, издаваемым в системе МИД. В последнее время наметилась тенденция по расширению возможностей ознакомления с нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, которые регулируют трудовые правоотношения государственных служащих. Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» (далее – Закон об особенностях службы в МИД РФ, Закон № 205-ФЗ) закрепил положения о прохождении государственной гражданской службы в системе МИД, служебном контракте [5. С. 4174]. Кроме того, трудовые отношения работников, направленных на работу в дипломатические и иные представительства РФ за границей, урегулированы в главе 53 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) [6. С. 3]. Содержание трудовых споров и принятые судом решения, доступные для ознакомления, свидетельствуют о том, что защита трудовых прав работников загранпредставительств РФ имеет ряд проблем, которые не должны оставаться без внимания. Между тем, в науке трудового права практически полностью отсутствуют исследования по трудовым отношениям указанной категории работников, а также основаниям их возникновения, среди которых первостепенное значение имеет служебный контракт с государственным гражданским служащим за границей. Таким образом, изучение служебного контракта с дипломатическим служащим, его предмета и содержания, становится актуальной и значимой темой для научных исследований.

Дипломатическая служба является разновидностью государственной гражданской службы и осуществляется на должностях федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате МИД, дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, представительствах РФ при международных организациях, территориальных органах – представительствах МИД на территории РФ, что закреплено в п. 1 ч. 1 ст. 1 Закона об особенностях службы в МИД. Следовательно, научные изыскания, посвященные служебному контракту государственным гражданским служащим, следует учитывать при анализе служебного контракта с дипломатическим служащим.

Основное внимание в работах специалистов трудового права по данной теме уделяется проблеме признания служебного контракта разновидностью трудового договора с определенными особенностями, что нашло отражение в исследованиях Г.С. Скачковой [7. С. 5-10], Л.А. Чикановой [8. С. 136-137], Е.А. Ершовой [9. С. 30-39] и др.

На наш взгляд, в рассуждениях этих авторов обоснованно выделена важная составляющая договорных отношений по поводу труда – добровольность принятия на себя обязательств со стороны государственного гражданского служащего.

Поступая на государственную гражданскую службу, гражданин соглашается на прохождение государственной гражданской службы в порядке и на условиях, установленных в законодательстве РФ. Возникает вопрос, является ли служебный контракт в полном смысле слова договором, если условия прохождения государственной гражданской службы регламентированы на законодательном уровне?

По мнению Э.Н. Бондаренко, абсолютное большинство условий служебного контракта предопределено самим государством. Круг обязанностей по должности предрешен, то есть нет ни одной из составляющих свободы договора [10. С. 61].

Среди авторов административного права есть сторонники полного отказа от служебного контракта на государственной гражданской службе. Рассуждая на эту тему, А.А. Гришковец отмечает, что поле для договорных отношений в современном положении отечественной государственной службы отсутствует, так как государственно-служебные отношения отличает чрезвычайно высокая степень регламентации непосредственно нормами права [11. С. 54–63].

На наш взгляд, служебный контракт является единственным подтверждением добровольности вступления в трудовые отношения на государственной гражданской службе с обеих сторон, включая желание кандидата занять конкретную должность государственной службы и исполнять по ней обязанности, с одной стороны, и обязанности нанимателя предоставить возможность для прохождения гражданской службы по этой должности, оплачивать труд государственного служащего и обеспечивать условия для выполнения трудовых обязанностей, с другой стороны. Подписывая служебный контракт, государственный гражданский служащий соглашается с тем, что на него отныне распространяются все нормативные правовые акты, действующие в отношении гражданских служащих, содержащие требования, ограничения, запреты и гарантии. Взаимное возложение на себя обязанностей двух сторон, закрепленное в одном документе, становится самым надежным способом обеспечения стабильности отношений, в которые вступают стороны, а равно и порядка при их осуществлении, что чрезвычайно важно для института государственной гражданской службы и дипломатической службы в частности.

Сторонниками того, что именно трудовой договор является общим и главным основанием возникновения трудовых отношений как для рабочих, так и для государственных служащих в разное время выступали Н.Г. Александров [12. С. 242], А.Е. Пашерстник [13. С. 55–135], Е.В. Холодова [14. С. 92] и др.

В соответствии с ч. 1 ст. 23 Закона № 79-ФЗ: «служебный контракт – это соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон».

Из данного определения можно сделать вывод, что предметом служебного контракта является «прохождение гражданской службы» и «замещение должности гражданской службы».

Согласно п. 5. ст. 12 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее - Закон о системе государственной службы): «прохождение государственной службы включает в себя назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен, а также иные обстоятельства (события) в соответствии с законодательством РФ» [15. С. 2063]. Таким образом, служебный контракт регулирует не только исполнение обязанностей по конкретной должности государственной гражданской службы, но и другие немаловажные условия прохождения государственной службы.

Эта особенность служебного контракта не противоречит природе контракта как договора о труде. К.Н. Гусов и В.Н. Толкунова отмечают, что контракт – это особый вид трудового договора, заключенного в соответствии с законодательством между работником и работодателем, в котором содержится более широкий перечень оговоренных непосредственно сторонами условий, в том числе по вопросам организации труда, его стимулирования и т.д. [16. С. 8].

Прохождение дипломатической службы помимо исполнения обязанностей по конкретной должности включает в себя особую систему юридических фактов, влияющих на социально-правовой статус дипломатического служащего и его карьеру.

Специалист в области административного права А.В. Денисов определяет прохождение дипломатической службы следующим образом: «прохождение дипломатической службы представляет собой организационно-правовую систему, включающую в себя органическую совокупность целенаправленных действий по отбору, расстановке, воспитанию и ротации дипломатических кадров, реализации должностных полномочий и контролю качества исполнения служебных обязанностей по должности дипломатической государственной службы» [17. С. 268–272].

Данное определение представляется спорным. Прохождение дипломатической службы в таком понимании никак не связано с деятельностью конкретного дипломатического служащего как стороны служебного контракта. Если рассматривать прохождение дипломатической службы как некую систему организационных действий по расстановке кадров и т.д., то можно предположить, что в данном случае речь идет о деятельности руководства государственного органа – МИД РФ, посольства или консульства, но не о деятельности дипломатического служащего. На наш взгляд, прохождение дипломатической службы, как и государственной гражданской службы, – это процесс преодоления конкретным государственным гражданским служащим определенных этапов государственной (дипломатической) службы. Служебный контракт конкретизирует условия прохождения государственной службы применительно к гражданскому служащему, что составляет предмет контракта – прохождение государственной гражданской службы.

К основным этапам прохождения дипломатической службы государственным гражданским служащим можно отнести следующие: отбор на службу, сдача квалификационного экзамена; процедура утверждения в должности; профессиональная адаптация путем испытательного срока, стажировки, повышения квалификации; присвоение дипломатических рангов; должностное продвижение по вертикали (в том числе через резерв), перемещение и ротация по горизонтали; прекращение служебных отношений, выход в отставку.

Таким образом, понятие прохождения дипломатической службы имеет более широкое значение нежели исполнение обязанностей по конкретной должности дипломатической службы и включает в себя ряд обязательных и возможных этапов, которые проходит дипломатический служащий в процессе службы.

Полагаем, что прохождение дипломатической службы – это процесс, включающий в себя совокупность юридических фактов (событий и действий), приводящих в соответствии с законодательством РФ к возникновению, изменению, прекращению государственно-служебных отношений дипломатического служащего, а также оказывающих влияние на правовой статус дипломатического служащего.

Важной особенностью прохождения дипломатической службы за границей является то, что государственная гражданская служба в дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ, иных представительствах РФ и представительствах государственных органов, находящихся за пределами территории РФ за границей, проходит только по срочному служебному контракту. Данное требование установлено в пп. 4 п. 4 ст. 25 Закона № 79-ФЗ.

В соответствии со ст. 9 Закона об особенностях службы в МИД: «С гражданином, поступающим на федеральную государственную граж-

данскую службу для замещения должности федеральной государственной гражданской службы в загранучреждении МИД, заключается срочный служебный контракт на срок до трех лет. По окончании указанного срока служебный контракт может быть перезаключен на новый срок».

Анализ положений Закона об особенностях службы в МИД позволяет выделить две разновидности служебного контракта с дипломатическим служащим за рубежом:

1) служебный контракт, который заключается с гражданином, поступающим на государственную гражданскую службу для замещения должности гражданской службы в загранучреждении МИД РФ;

2) служебный контракт сотрудника дипломатической службы, замещающего должность в центральном аппарате МИД или его территориальном органе, в который вносятся изменения, касающиеся срока и условий его работы в загранучреждении МИД.

Действующая редакция п. 2 ст. 9 Закона № 205-ФЗ представляется неудачной по следующим причинам. Требование о сроке служебного контракта с дипломатическим служащим за границей, не превышающим три года, должно распространяться как на граждан, впервые поступающих на государственную гражданскую службу в МИД, так и на гражданских служащих, направленных из центрального аппарата в представительства РФ за границей. Однако, п. 2 ст. 9 Закона № 205-ФЗ сформулирован так, что из его содержания не усматривается условие о сроке служебного контракта не более трех лет в отношении гражданских служащих, направленных на работу в загранучреждения из центрального аппарата МИД. Считаем необходимым восполнить данный пробел соответствующей нормой и скоординировать ее со ст. 338 ТК о том, что срок трудового договора с работниками, направленными на работу в дипломатические и иные представительства РФ за рубежом, не может превышать трех лет.

Кроме того, в императивном порядке установлен максимальный предел прохождения дипломатической службы за границей с учетом продления служебного контракта. В п. 11 Положения о порядке ротации дипломатических работников МИД РФ, утвержденного Приказом МИД от 14.05.2013 г. № 7016 указано: «в рамках ротации дипломатический работник направляется на работу в загранучреждение на срок до трех лет с возможным продлением этого срока с его согласия на период, в общей сложности, не превышающий пяти лет» [18].

Полагаем, что п. 2 ст. 9 Закона № 205-ФЗ следует изложить в следующей редакции:

«При направлении на работу в загранучреждение Министерства иностранных дел Российской Федерации сотрудника дипломатической службы, замещающего должность в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации или его территориальном органе, в заключенный с ним

служебный контракт вносятся изменения, касающиеся срока и условий его работы в загранучреждении Министерства иностранных дел Российской Федерации. Срок службы в загранучреждении Министерства иностранных дел Российской Федерации не может превышать трех лет с возможностью его продления с согласия дипломатического работника при общей продолжительности срока службы за границей не более пяти лет.

По окончании работы в загранучреждении Министерства иностранных дел Российской Федерации такому сотруднику дипломатической службы должна быть предоставлена прежняя или равноценная должность, а при ее отсутствии – другая должность с согласия сотрудника».

При втором варианте служебного контракта после окончания работы за границей предусматривается гарантия сохранения трудовых правоотношений – предоставляется либо прежняя, либо равноценная работа. По мнению М.О. Буяновой, равноценной работой будет считаться работа, которая соответствует квалификации работника, занимаемой должности, а также размеру заработной платы по прежней работе [19. С. 329].

С.Ю. Головина считает, что равноценная работа (должность) подразумевает аналогичную по статусу трудовую функцию (например, государственную должность той же категории, которую работник замещал до направления на работу за границу), с тем же уровне оплаты труда, такими же льготами и мерами правовой и социальной защиты [20. С. 581].

По нашему мнению, равноценность предоставляемой дипломатическому служащему должности по окончании службы за границей имеет два основных критерия: 1) уровень (категория) должности государственной гражданской службы и соответствующие ей меры правовой защиты, гарантии и т.д., 2) уровень денежного содержания. При этом трудовая функция, включая права и обязанности по новой должности, может отличаться от трудовой функции по ранее занимаемой должности, поскольку равноценность не предполагает исполнения прежних или аналогичных по содержанию трудовых обязанностей.

Внесение изменений и дополнений в заключенный ранее трудовой договор с работником, направляемым на работу в представительство РФ за границей, касающихся срока и условий его работы в соответствующем загранучреждении, оформляется дополнительным соглашением к трудовому договору.

Граждане, поступившие на государственную гражданскую службу путем заключения срочного служебного контракта о прохождении гражданской службы в загранпредставительствах, заключают срочные служебные контракты без каких-либо гарантий по сохранению места работы после истечения срока контрактов. Данный вопрос не урегулирован действующим законодательством.

Считаем желательным предусмотреть в Законе об особенностях

службы в МИД нормы, содержащие гарантии трудоустройства этих дипломатических служащих, если они должным образом себя зарекомендовали.

Вопрос определения сторон служебного контракта на дипломатической службе неразрывно связан с определением сторон служебного контракта с государственным гражданским служащим.

Как правило, авторы едины во мнении, что в Законе о государственной гражданской службе произошло смешение понятий «наниматель» и «представитель нанимателя», однако, подходы к определению субъекта на стороне нанимателя различаются. Ряд авторов считают, что стороной должен быть признан государственный орган [21. С. 5–10] [22. С. 117], другие допускают признание в качестве стороны контракта государство как таковое [23. С. 526] [24. С. 119].

Считаем необходимым исходить из содержания действующего законодательства о государственной гражданской службе. Реалии таковы, что согласно п. 3 ст. 10 Закона о системе государственной службы, нанимателем федерального государственного служащего (работодателем) признается Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации – соответствующий субъект Российской Федерации.

Таким образом, в основу реформирования государственной службы был заложен принцип, согласно которому государственный служащий служит непосредственно государству (Российской Федерации либо субъекту Российской Федерации), а не органу государственной власти. Исходя из этого, сторонами служебного контракта следует признавать гражданского служащего и нанимателя (государство). Представитель нанимателя не может быть признан стороной служебного контракта, так как это противоречит понятию и природе представительства.

Согласно ст. 1 Закона № 79-ФЗ, представителем нанимателя может быть либо руководитель государственного органа, либо лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющий полномочия нанимателя от имени РФ или субъекта РФ.

В служебном контракте с дипломатическим служащим на стороне работодателя выступает Российская Федерация. Государственным органом, направляющим дипломатических служащих в представительства РФ за границей, является МИД РФ. В отношении иных государственных гражданских служащих выступают соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

Поскольку органом, направляющим дипломатических служащих на работу за границу, является МИД РФ, полномочия представителя нанимателя может исполнять либо руководитель МИД – министр иностранных дел либо государственные гражданские служащие, наделенные соответствующими полномочиями в нормативном порядке.

Министр иностранных дел назначает на должность и освобождает от должности в пределах своей компетенции руководящих работников загранучреждений; утверждает штатное расписание загранучреждений в пределах установленной Президентом РФ численности работников; присваивает в установленном порядке дипломатические ранги и др. [25. С. 2880].

Руководители посольств вправе издавать приказы о приеме на работу и увольнении с работы, об отпусках и командировках только сотрудников, принятых на месте из числа административно-технического персонала, занимающих должности, не отнесенные к государственным должностям [26. С. 101].

В отношении сотрудников посольства, занимающих государственные должности, руководитель посольства вправе в необходимых случаях решать вопросы о досрочном прекращении работы по согласованию с МИДом России, однако у руководителя нет полномочий по их увольнению, перемещению и т.д.

Ответ на вопрос кто же фактически исполняет полномочия представителя нанимателя в отношении государственных гражданских служащих и иных работников, направленных на работу в загранучреждение МИД, не занимающих руководящие должности, можно найти в судебной практике по трудовым спорам.

Судебные иски о защите трудовых прав государственных гражданских служащих и лиц административно-технического персонала, направленных на работу в загранучреждения, относящиеся к системе МИД за границей (посольства, миссии, консульские учреждения, представительства при международных организациях), предъявляются непосредственно к МИД [27] [28].

Судебные акты свидетельствуют о том, что ответчиком по делам, возникающим из трудовых правоотношений государственных гражданских служащих загранпредставительств, выступает государственный орган, направивший государственного гражданского служащего на работу в представительство РФ за границей. При этом государственные органы внешних сношений (посольство, консульство и др.), в которых работник непосредственно осуществляет трудовую деятельность, в судебных заседаниях, как правило, участия не принимают [29].

5 августа 2011 года в Верховном суде РФ рассматривалась кассационная жалоба на решение Московского городского суда от 22 апреля 2011 года (дело № 5-Г11-121с) [30]. Из содержания судебных актов по данному делу следует, что сотрудник посольства был освобожден от замещаемой должности в МИД России и уволен с государственной гражданской службы приказом директора Департамента кадров МИД РФ от 2007 года.

Таким образом, полномочия представителя нанимателя по служебному контракту с работниками загранпредставительств РФ исполняют: в отношении руководящих работников загранучреждений – министр иностранных дел; в отношении гражданских служащих, за-

мещающих должности иных категорий (специалисты и обеспечивающие специалисты) – лица, замещающие должности государственной гражданской службы в центральном аппарате МИД, наделенные соответствующими полномочиями представителя нанимателя (например, директор Департамента кадров МИД).

Представляется возможным сформулировать определение служебного контракта с гражданином, поступающим на дипломатическую службу в загранпредставительство РФ.

Служебный контракт с гражданином о дипломатической службе в загранпредставительстве РФ – это письменное соглашение между нанимателем (Российской Федерацией) в лице его представителя (руководитель МИД либо государственный гражданский служащий, наделенный соответствующим полномочиями) и гражданином о прохождении дипломатической службы и замещении должности гражданской службы в загранпредставительстве РФ, по которому гражданин обязуется исполнять обязанности по определенной должности государственной гражданской службы в загранпредставительстве РФ, а наниматель обязуется обеспечить гражданину условия прохождения дипломатической службы в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами РФ, коллективным договором и настоящим соглашением.

Проведенное в настоящей статье исследование особенностей служебного контракта с дипломатическим служащим позволяет сформулировать следующие выводы:

- при заключении служебного контракта на дипломатической службе граждане реализуют свободу труда, выраженную в свободном выборе профессии, рода деятельности, работодателя и др., включая добровольность поступления на государственную гражданскую службу в загранучреждение, возможность определять те условия служебного контракта, содержание которых не регламентировано законодательством РФ;

- значение служебного контракта при поступлении на дипломатическую службу состоит в том, что он является главным основанием возникновения трудовых отношений на государственной гражданской службе и конкретизирует условия ее прохождения применительно к каждому конкретному госслужащему;

- прохождение дипломатической службы – это процесс, который преодолевает дипломатический служащий на должности государственной гражданской службы в системе МИД, включающий в себя совокупность юридических фактов (событий и действий), приводящих в соответствии с законодательством РФ к возникновению, изменению и прекращению государственно-служебных отношений дипломатического служащего и нанимателя, а также оказывающих влияние на правовой статус дипломатического служащего;

- в п. 2 ст. 9 Закона об особенностях службы в МИД необходимо

внести изменения о сроке службы за границей не более трех лет с возможностью продления;

- равноценность предоставляемой дипломатическому служащему должности по окончании службы за границей должна соответствовать, по крайней мере, двум критериям: уровень денежного содержания (оплата труда, льготы, надбавки и др.) и уровень (категория) должности государственной гражданской службы (меры правовой защиты, гарантии и т.д.), что следует закрепить законодательно;

- в Законе об особенностях службы в МИД необходимо предусмотреть гарантии сохранения трудовых отношений для дипломатических служащих, впервые поступивших на государственную гражданскую службу в загранпредставительства РФ по срочному служебному контракту.

Список литературы

1. *Федеральный закон от 27 июля 2004 No 79(ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 1 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. – 2004. – No 31. – Ст. 3215.*
2. *Ершова Е.А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. – М., 2008.*
3. *Коломоец Е.Е. Общее и особенное в трудовом договоре и служебном контракте, заключаемом с государственными гражданскими служащими : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.*
4. *Ульянова А.В. Служебный контракт и трудовой договор: общие черты и отличия (сравнительно-правовой анализ) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.*
5. *Федеральный закон от 27 июля 2010 No 205(ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2013 г.) // СЗ РФ. – 2010. – No 31. – Ст. 4174.*
6. *Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. No 197 (ФЗ (в ред. от 1 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. – 2002. – No 1 (часть I). – Ст. 3.*
7. *Скачкова Г.С. Трудовые договоры в различных сферах деятельности. – М., 2001.*
8. *Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: Теория и практика : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005.*
9. *Ершова Е.А. Служебный контракт: стороны, понятие, содержание и форма. // Трудовое право. – 2006. – No 1. – С. 30–39.*
10. *Бондаренко Э.Н. Трудовой договор как основание возникновения правоотношения. – СПб., 2004.*
11. *Гришковец А.А. Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. – 2001. – No 12. – С. 54–63.*
12. *Александров Н.Г. Советское трудовое право. – М., 1954.*
13. *Пашерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе / отв. ред. В.Ф. Коток // Вопросы советского административного права. – М./Л., 1949. – С. 55–135.*
14. *Холодова Е.В. Правовое регулирование труда государственных служащих : дис. ... канд.. юрид. наук. – М., 1995.*
15. *Федеральный закон от 27 мая 2003 г. No 58(ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2013 г.) // СЗ РФ. – 2003. – No 22. – Ст. 2063.*
16. *Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовой договор. Комментарий законодательства. – М., 1996.*
17. *Денисов А.В. Особенности поступления на государственную дипломатическую службу РФ // Вестник Волгоградского Института бизнеса. – 2013. – No 3 (24). – С. 268–272.*

18.Положение о порядке ротации дипломатических работников МИД РФ, утвержденное Приказом МИД от 14 мая 2013 г. No 7016 // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150533/

19.Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации Буянова М.О., Гусов К.Н., Захаров М.Л. и др. / под ред. К. Н. Гусова. – М., 2004.

20.Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации. Головина С.Ю., Гребенщиков А.В., Иванкина Т.В. и др. / под ред. А.М. Куренного, С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. – М., 2007.

21.Петров А.Я. Служебный контракт // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2010. – No 5. – С. 5–10.

22.Нуртдинова А.Ф. Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений: Теоретические проблемы : дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1998.

23.Хохлов Е.Б. Курс российского трудового права. – СПб., 2007. – Т. 1.

24.Ершова Е.А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. – М., 2008.

25.Положение о Министерстве иностранных дел РФ, утвержденное Указом Президента от 11 июля 2004 г. No 865 (в ред. от 21 декабря 2013 г.) // СЗ РФ. – 2004. – No 28. – Ст. 2880.

26.Положение о Чрезвычайном и Полномочном После РФ в иностранном государстве, утвержденное Указом Президента РФ от 7 сентября 1999 г. No 1180 (в ред. от 21 августа 2012 г.) // СЗ РФ. – 2000. – No 1 (часть II). – Ст. 101.

27.Апелляционное определение Московского городского суда от 4 апреля 2014 г. по делу No33(10957 // Сайт Московского городского суда. URL: http://www.mosgorsud.ru/inf/infa/ga/?year=GAI_year2014&sf0=33(10957&sf1=&sf2=&sf3=&sf4=&sf5=&sf6=&sf7=&sf8=&sf9=&sf10=

28.Апелляционное определение Московского городского суда 10 июля 2014 г. по делу No 33 / 27870 // Сайт Московского городского суда. URL: http://www.mosgorsud.ru/inf/infa/ga/?year=GAI_year2014&sf0=33(27870&sf1=&sf2=&sf3=&sf4=&sf5=&sf6=&sf7=&sf8=&sf9=&sf10=

29.Апелляционное определение Московского городского суда от 14 февраля 2014 года по делу No 33(26742014 // Сайт Московского городского суда. URL: http://www.mosgorsud.ru/inf/infa/ga/?year=GAI_year2014&sf0=33(2674%2F2014&sf1=&sf2=&sf3=&sf4=&sf5=&sf6=&sf7=&sf8=&sf9=&sf10=

30.Кассационное определение Верховного суда РФ от 5 августа 2011 г. по делу No 5/Г11(121с // Сайт Верховного суда РФ. URL: http://www.vsrf.ru/vs_cases2.php?delo_ty(pe=0&ilnstance=0&number=5(%C311(121%F1&name=&pdate1=&pda(te2=&rdate1=&rdate2=&search.x=53&search.y=7

CONCEPT, OBJECT, TYPES AND PARTIES OF A SERVICE CONTRACT WITH A FOREIGN DIPLOMATIC SERVICE OFFICER

N.A. Yakovenko,

Postgraduate student of ALSR. Adres: 460001, g. Orenburg, ul. Garan'kina, d. 17. Tel.: 8 987 847 0515. Email: ninelkrutova@list.ru

Annotation. The paper analyzes the characteristics of a service contract with the diplomatic officials based on the norms of federal laws and jurisprudence. The diplomatic service contract is a special type of a civil service contract, which is included in the scope of labour law on labor relations of civil servants. However, so far, in the science of labour law very little attention is paid to the study of labour relations of the diplomatic officials and the grounds of their origin. The judicial practice of the labor

disputes of this category of workers shows that the protection of their labor rights has a number of problems associated with gaps in the legal regulation of the diplomatic officials labor relations. The special attention is paid to the value of the diplomatic service contract, its subject (the diplomatic service) and the problem of determining the parties. The service contract is the main reason of the employment relationships in the civil service and specifies the conditions for its passage in relation to a particular public servant. The author makes suggestions to improve the legal regulations of service contracts with diplomatic officials, states the necessity of further legal regulation of the guarantees of the continuation of work for the diplomatic service officers after the end of their foreign service. The author also develops the concept of equivalent positions, which should be provided to the diplomatic service officer at the end of his service in the Ministry of Foreign Affairs abroad, as well as a service contract with the citizen entering the foreign service in the Russian foreign service mission.

Key concepts: contract of employment, foreign service, civil service, employment contract, the probation period, foreign institution.

References

1. *Federal'nyi zakon ot 27 iyulja 2004 No 79(FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federacii» (v red. ot 1 dekabrja 2014 g.) // SZ RF. – 2004. – No 31. – St. 3215.*
2. *Ershova E.A. Trudovye pravootnoshenija gosudarstvennyh grazhdanskih I municipal'nyh sluzhashih v Rossii. – M. , 2008.*
3. *Kolomoec E.E. Obshee i osobennoe v trudovom dogovore i sluzhebnom kontrakte, zaklyuchaemom s gosudarstvennymi grazhdanskimi sluzhashimi : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk.M., 2011.*
4. *Ul'janova A.V. Sluzhebnyi kontrakt i trudovoi dogovor: obshie cherty i otlichija (sravnitel'no-pravovoi analiz) : dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2013.*
5. *Federal'nyi zakon ot 27 iyulja 2010 No 205(FZ «Ob osobennostjah prohozhdenija federal'noi gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhby v sisteme Ministerstva inostrannyh del Rossiiskoi Federacii» (v red. ot 2 iyulja 2013 g.) // SZ RF. – 2010. – No 31. – St. 4174.*
6. *Trudovoi kodeks Rossiiskoi Federacii ot 30 dekabrja 2001 g. No 197 (FZ (v red. Ot 1 dekabrja 2014 g.) // SZ RF. – 2002. – No 1 (chast' I). – St. 3.*
7. *Skachkova G.S. Trudovye dogovory v razlichnyh sferah dejatel'nosti. – M., 2001.*
8. *CHikanova L.A. Primenenie trudovogo zakonodatel'stva k sluzhebnym otnoshenijam na gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe: Teorija i praktika : dis. ... dokt. yurid. nauk. M., 2005.*
9. *Ershova E.A. Sluzhebnyi kontrakt: storony, ponjatie, soderzhanie i forma. // Trudovoe pravo. – 2006. – No 1. – S. 30–39.*
10. *Bondarenko Ye.N. Trudovoi dogovor kak osnovanie vozniknovenija pravootnoshenija. – SPb., 2004.*
11. *Grishkovec A.A. Problemy reformy gosudarstvennoi sluzhby v Rossiiskoi Federacii // Gosudarstvo i pravo. – 2001. – No 12. – S. 54–63.*
12. *Aleksandrov N.G. Sovetskoe trudovoe pravo. – M., 1954.*
13. *Pasherstnik A.E. K voprosu o sovetskoi gosudarstvennoi sluzhbe / otv. red. V.F. Kotok // Voprosy sovetskogo administrativnogo prava. –M./L., 1949. – S. 55–135.*
14. *Holodova E.V. Pravovoe regulirovanie truda gosudarstvennyh sluzhashih : dis. ... kand.. yurid. nauk. – M., 1995.*
15. *Federal'nyi zakon ot 27 maja 2003 g. No 58(FZ «O sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federacii» (v red. ot 2 iyulja 2013 g.) // SZ RF. – 2003. – No 22. – St. 2063.*
16. *Gusov K.N., Tolkunova V.N. Trudovoi dogovor. Kommentarii zakonodatel'stva. – M., 1996.*
17. *Denisov A.V. Osobennosti postuplenija na gosudarstvennuyu diplomaticheskuyu sluzhbu RF // Vestnik Volgogradskogo Instituta biznesa. – 2013. – No 3 (24). – S. 268–272.*

18.Polozhenie o porjadke rotacii diplomaticheskih rabotnikov MID RF, utverzhdennoe Prikazom MID ot 14 maja 2013 g. No 7016 // Konsul'tant Plyus. URL: http:// www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150533/

19.Kommentarii k Trudovomu kodeksu Rossiiskoi Federacii Bujanova M.O., Gusov K.N., Zaharov M.L. i dr. / pod red. K. N. Gusova. – M.,2004.

20.Kommentarii k Trudovomu kodeksu Rossiiskoi Federacii. Golovina S.YU., Grebenshikov A.V., Ivankina T.V. i dr. / pod red. A.M. Kurennogo, S.P. Mavrina, E.B. Hohlova. – M., 2007.

21.Petrov A.Ja. Sluzhebnyi kontrakt // Kadrovik. Trudovoe pravo dlja kadrovika. – 2010. – No 5. – S. 5–10.

22.Nurtdinova A.F. Kollektivno-dogovornoe regulirovanie trudovyh otnoshenii: Teoreticheskie problemy : dis. ... dokt. yurid. nauk. – M., 1998.

23.Hohlov E.B. Kurs rossiiskogo trudovogo prava. – SPb., 2007. – T. 1.

24.Ershova E.A. Trudovye pravootnoshenija gosudarstvennyh grazhdanskih i municipal'nyh sluzhashih v Rossii. – M., 2008.

25.Polozhenie o Ministerstve inostrannyh del RF, utverzhdennoe Ukazom Prezidenta ot 11 iyulja 2004 g. No 865 (v red. ot 21 dekabrja 2013 g.) // SZ RF. – 2004. – No 28. – St. 2880.

26.Polozhenie o CHrezvychainom i Polnomochnom Posle RF v inostrannom gosudarstve, utverzhdennoe Ukazom Prezidenta RF ot 7 sentjabrja 1999 g. No 1180 (v red. Ot 21 avgusta 2012 g.) // SZ RF. – 2000. – No 1 (chast' II). – St. 101.

27.Apelljacionnoe opredelenie Moskovskogo gorodskogo suda ot 4 aprelja 2014 g. po delu No33(10957 // Sait Moskovskogo gorodskogo suda. URL: http://www.mosgorsud.ru/ inf/infa/ga/?year=GAI_year2014&sf0=33(10957&sf1=&sf2=&sf3=&sf4=&sf5=&sf6=&sf7=&sf8=&sf9=&sf10=

28.Apelljacionnoe opredelenie Moskovskogo gorodskogo suda 10 iyulja 2014 g. po delu No 33 / 27870 // Sait Moskovskogo gorodskogo suda. URL: http://www.mosgorsud.ru/inf/ infa/ga/?year=GAI_year2014&sf0=33(27870&sf1=&sf2=&sf3=&sf4=&sf5=&sf6=&sf7=&sf8=&sf9=&sf10=

29.Apelljacionnoe opredelenie Moskovskogo gorodskogo suda ot 14 fevralja 2014 goda po delu No 33(26742014 // Sait Moskovskogo gorodskogo suda. URL: http://www.mosgorsud.ru/inf/infa/ga/?year=GAI_year2014&sf0=33(2674%2F2014&sf1=&sf2=&sf3=&sf4=&sf5=&sf6=&sf7=&sf8=&sf9=&sf10=

30.Kassacionnoe opredelenie Verhovnogo suda RF ot 5 avgusta 2011 g. po delu No 5/ G11(121s // Sait Verhovnogo suda RF. URL: http://www.vsrf.ru/vs_cases2.php?delo_ty(pe=0&iInstance=0&number=5(%C311(121%F1&name=&pdate1=&pda(te2=&rdate1=&rdate2=&search.x=53&search.y=7

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УДЛИНЕННЫХ ЕЖЕГОДНЫХ ОПЛАЧИВАЕМЫХ ОТПУСКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Д.И. Логачев,
правовой инспектор Смоленской областной организации Профессионального союза работников здравоохранения Российской Федерации, соискатель АТиСО
Адрес: Смоленская обл., г. Смоленск, ул. Ленина, д. 13-а, каб. 56, Смоленская областная организация Профессионального союза работников здравоохранения Российской Федерации. Тел.: 8(812)389256. Email: log7701@yandex.ru

Аннотация. В статье проанализированы отечественные нормативные правовые акты, регулирующие установление и продолжительность удлиненного ежегодного оплачиваемого отпуска государственных гражданских служащих и муниципальных служащих и выявлены цели его установления. По мнению автора, субъектным основанием дифференциации продолжительности удлиненного отпуска для государственных гражданских служащих и муниципальных служащих является повышенная ответственность и сложность, а внутрисубъектным основанием – занимаемая должность. Предлагается более углубленно дифференцировать продолжительность удлиненных отпусков гражданских государственных служащих и муниципальных служащих в зависимости от уровня повышенной ответственности и сложности.

Ключевые понятия: ежегодный оплачиваемый отпуск, правовое регулирование, трудовое право, государственный гражданский служащий, муниципальный служащий, работодатель.

Проблемы, связанные с деятельностью государственных гражданских и муниципальных служащих, серьезно изучаются социологией, политологией, юриспруденцией и другими науками. Основная функция упомянутых субъектов – обеспечение механизма управления на государственном и муниципальном уровнях. Они являются необходимым элементом государства и будут существовать до тех пор, пока существует само государство как политическая организация общества. Не вызывает сомнения, что их полноценная работа в значительной степени зависит от условий труда, в том

числе от продуманной системы удлиненных отпусков.

Однако прежде, чем говорить об удлиненных отпусках, хотелось бы несколько слов сказать о проблеме отраслевой принадлежности общественных отношений, которые складываются в процессе осуществления служебной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих. На сегодняшний день в юридической науке ведется бурная полемика по вопросу разграничения регулирования их деятельности нормами административного и трудового права. Мнения специалистов в области юриспруденции по этому вопросу разделились.

В частности, одни правоведы считают, что труд государственных служащих следует вывести из-под действия норм трудового права, так как законодательство о государственной службе устанавливает аналогичные с трудовым законодательством нормы [1. С. 21], другие – полагают, что государственные служебные отношения являются трудовыми отношениями особого рода [2. С.42, С. 84] и говорят о возможности использования норм трудового права при регулировании трудовых отношений государственных служащих в тех случаях, когда вопросы не регулируются нормами административного права [3. С. 14].

На наш взгляд, более правильной является позиция сторонников комплексного регулирования статуса государственных служащих нормами как административного, так и трудового права, по мнению которых административное право регулирует полномочия государственных служащих, а трудовое право регламентирует их трудовые отношения [4. С. 123] с помощью служебного контракта, где государственный служащий является работником, а государственный орган – работодателем [5. С. 57].

В законодательстве не указаны цели установления удлиненных отпусков государственным гражданским и муниципальным служащим. Однако можно предположить, что они предоставляются им с целью восстановления их профессиональной работоспособности и являются компенсацией за повышенную ответственность и сложность, возникающие в связи с выполнением ими своих обязанностей.

Как известно, отечественное законодательство об оплачиваемых отпусках в своем развитии прошло определенную эволюцию [6. С. 97]. Не является исключением и законодательство об отпусках государственных гражданских служащих. Уже во времена Российской империи государственные гражданские служащие имели право на отпуск. Регулированию их отпусков была посвящена отдельная глава «Об увольнении в отпуск» Устава о Службе [7. С. 312–316]. Согласно ст. 757 этого Устава, лицам, которым было необходимо отлучиться с работы на длительный срок по личным делам, разрешалось просить о предоставлении отпуска на срок от одного до четырех месяцев. Соответственно, можно утверждать, что государственным гражданским слу-

жащим, кроме минимального отпуска продолжительностью один месяц, мог быть предоставлен удлиненный отпуск, продолжительность которого устанавливалась по договоренности с руководством в зависимости от потребностей государственного служащего.

Право на отпуск продолжительностью четыре месяца было предусмотрено и для государственных гражданских служащих губернских дорожных и строительных компаний [8. С. 44–45]. Видимо, подобная продолжительность отпуска не была минимальной, и поэтому в данном случае также можно говорить о предоставлении удлиненного отпуска представителям этой категории служащих.

Примечательно, что при установлении продолжительности отпусков (в том числе, увеличенной продолжительности) отдельным категориям государственных гражданских служащих применялся дифференцированный подход. Например, продолжительность отпуска государственных гражданских служащих Всероссийского Земского Союза составляла от одного до четырех месяцев и дифференцировалась в зависимости от стажа работы в упомянутом союзе [9. С. 2].

Современный отечественный законодатель использует несколько иные основания дифференциации при установлении продолжительности удлиненных отпусков. Так, для государственных гражданских служащих и муниципальных служащих таким основанием является *повышенная ответственность и сложность,* при этом внутрисубъектным основанием дифференциации, на наш взгляд, может быть *занимаемая должность.*

В настоящее время продолжительность удлиненных отпусков государственных гражданских служащих зависит от категории занимаемой должности. В частности, гражданским государственным служащим, которые замещают высшие и главные должности гражданской службы, предоставляется удлиненный отпуск продолжительностью 35 календарных дней, а другим группам гражданских служащих – 30 календарных дней [10]. Полагаем, что подобная дифференциация продолжительности удлиненного отпуска государственных гражданских служащих, несмотря на то, что она учитывает уровень ответственности и сложности их труда с учетом занимаемой должности, все же нуждается в корректировке.

Совершенно очевидно, что уровень ответственности и сложности труда государственных гражданских служащих, замещающих высшие должности гражданской службы категории «руководители», «помощники, советники» выше, чем у гражданских государственных служащих аналогичной категории, замещающих главные должности гражданской службы.

Соответственно, уровень ответственности и сложности государственных гражданских служащих, ведущей группы должностей категории «специалисты» выше, чем у обычных специалистов, относящихся к старшей группе должностей упомянутой категории.

Поэтому считаем целесообразным более углубленно дифференцировать продолжительность удлиненных отпусков государственных гражданских служащих с учетом категорий и групп должностей, установленных реестром должностей федеральной государственной гражданской службы [11].

В частности, предлагаем государственным гражданским служащим, замещающим высшие должности гражданской службы категории «руководители», «помощники, советники» установить продолжительность удлинённого ежегодного основного оплачиваемого отпуска 45 календарных дней.

Государственным гражданским служащим, замещающим главные должности гражданской службы категории «руководители», «помощники, советники установить продолжительность удлинённого ежегодного основного оплачиваемого отпуска 40 календарных дней.

Государственным гражданским служащим, занимающим главные группы должностей категории «специалисты» установить продолжительность удлинённого ежегодного основного оплачиваемого отпуска 35 календарных дней.

Государственным гражданским служащим, занимающим ведущие группы должностей категории «специалисты» установить продолжительность удлинённого ежегодного основного оплачиваемого отпуска 32 календарных дня.

Государственным гражданским служащим, занимающим старшие группы должностей категории «специалисты» установить продолжительность удлинённого ежегодного основного оплачиваемого отпуска 30 календарных дней.

Для муниципальных служащих действующим законодательством предусмотрен удлиненный ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 30 календарных дней и предоставил возможность субъектам Российской Федерации устанавливать более длительную продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска в зависимости от групп должностей муниципальных служащих [12].

В результате, в одних субъектах РФ и муниципальных образованиях лицам, замещающим должности муниципальной службы ведущей, старшей и младшей групп установлен удлиненный отпуск продолжительностью 30 календарных дней, а их коллегам, замещающим должности муниципальной службы высшей и главной групп – продолжительностью 35 календарных дней [13]. При этом некоторые нормативные акты органов местного самоуправления все же устанавливают удлиненный отпуск продолжительностью 30 календарных дней без учета занимаемой должности [14].

Таким образом, возникает определенная дискриминация в отношении прав муниципальных служащих. Она выражается в том, что муниципальным служащим одних органов местного самоуправления продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска устанавливается дифференцировано с учетом занимаемой должности, а их колле-

гам, выполняющим такие же функции и испытывающим аналогичный уровень ответственности и сложности, но работающим в других органах местного самоуправления, продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска не дифференцируется.

Принимая во внимание изложенное выше, считаем целесообразным предусмотреть в федеральном законодательстве нормы, устанавливающие продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска муниципальных служащих в зависимости от группы занимаемой муниципальной должности. При этом следует сохранить возможность, предоставленную субъектам Российской Федерации, устанавливать муниципальным служащим большую продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска.

Таким образом, можно констатировать, что российское законодательство об оплачиваемых отпусках государственных гражданских служащих и муниципальных служащих имеет определенные положительные черты, но все же не лишено изъянов и нуждается в корректировке.

Список литературы

1. *Стирилов Ю.Н. Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право. – 1996. – № 5. – С. 18-27;*
2. *Студеникин С.С. Вопросы советского административного права. Сборник статей. – М., 1949.*
3. *Бахрах Д.Н. Государственная служба в российской Федерации : текст лекций / Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург : Изд – во Урал. гос. юрид. акад., 1995.*
4. *Пашерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. – М., 1949. – С. 121-132.*
5. *Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 52-59.*
6. *Логачев Д.И. Правовое регулирование удлиненного ежегодного оплачиваемого отпуска несовершеннолетних работников // Труд и социальные отношения. – 2014. – № 7. – С. 97- 101.*
7. *Полный Свод Законов Российской Империи в 2-х книгах / под ред. А.А. Добровольского, обер – прокурора Судебного Департамента Правительствующего Сената. Книга 1. Томы I – VIII. Том III. Свод законов о Службе Гражданской. Книга первая. Устав о Службе по определению от Правительства ; А.Л. Саатчиан. – Санкт – Петербург, 1911.*
8. *Сенатский Указ от 15 января 1851 г. «О праве Начальников губерний увольнять подчиненных им лиц в отпуски» // ПСЗ РИ. Собрание 2. 1851 г. – Спб., 1830. – Ч. 1. Т. 26. – № 24831. – С. 44–45.*
9. *Ст. 7, 10 Правил об отпусках служащих Всероссийского Земского Союза, бесплатном лечении в случае болезни и вознаграждениях на случай потери трудоспособности, а также выдаче вознаграждения семействам служащих в случае смерти сих лиц. Утверждены Главным Комитетом на заседании 22 июля 1916 года. – М. : Всероссийский Земский Союз. Собрание уполномоченных губернских земств, 1915.*
10. *П. 3 - 4 ст. 46 Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.*
11. *Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ. – 2006. – № 1. – Ст. 118.*

12. П. 3 ст. 21 Федерального закона Российской Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» //СЗ РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

13. Закон Астраханской области от 4 сентября 2007 г. № 52/2007-03 «Об отдельных вопросах правового регулирования муниципальной службы в Астраханской области // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. – 2007. – № 40.

14. Решение Совета Депутатов сельского поселения Старорузское Рузского муниципального района Московской области от 30 января 2014 г. № 8/31 «Об утверждении Положения о муниципальной службе в сельском поселении Старорузское Рузского муниципального района Московской области» // Красное знамя. – 2014. – № 10.

LEGAL REGULATION OF THE EXTENDED ANNUAL PAID LEAVES OF STATE CIVIL SERVANTS AND MUNICIPAL EMPLOYEES

D.I. Logatchev,
Legal Inspector of the Smolensk Regional Trade Union Organization of Healthcare Workers of the Russian Federation,
the applicant of ALSR. Adres: Smolenskaya obl., g. Smolensk, ul. Lenina, d. 13-a, kab. 56, Smolenskaya oblastnaya organizatsiya Professional'nogo soyuza rabotnikov zdravoohraneniya Rossiyskoy Federatsii. Tel.: 8(812)389256. Email: log7701@yandex.ru

Annotation. The paper analyzes Russian legal acts regulating the establishment and the duration of the extended annual paid leaves of state civil servants and municipal employees, and reveals the purpose of its establishment. According to the author, the subjective basis of differentiation of the duration of the extended leaves of civil servants and municipal employees is the increased responsibility and complexity of the work, and the intersubjective basis is the position held. The author proposes to differentiate the duration of the extended annual paid leaves of state civil servants and municipal employees even more, depending on the level of their work increased responsibility and complexity.

Key concepts: annual paid leave, legal regulation, labor law, civil servant, municipal employee.

References

1. *Stirilov Yu.N. Institut gosudarstvennoy sluzhby: soderzhanie i struktura // Gosudarstvo i pravo. – 1996. – № 5. – S. 18-27;*
2. *Studenikin S.S. Voprosy sovetskogo administrativnogo prava. Cbornik statey. – M., 1949.*
3. *Bahrah D.N. Gosudarstvennaya sluzhba v rossiyskoy Federatsii : tekst lektsiy / Ural. gos. yurid. akad. – Ekaterinburg : Izd – vo Ural. gos. yurid. akad., 1995.*
4. *Pasherstnik A.E. K voprosu o sovetskoy gosudarstvennoy sluzhbe // Voprosy sovetskogo administrativnogo prava. – M., 1949. – S. 121-132.*
5. *Ivanov S.A. Trudovoe pravo perehodnogo perioda: nekotorye problemy // Gosudarstvo i pravo. – 1994. – № 4. – S. 52-59.*
6. *Logachev D.I. Pravovoe regulirovanie udlinennogo ezhegodnogo oplachivaemogo otpuska nesovershennoletnih rabotnikov // Trud i sotsial'nye otnosheniya. – 2014. – № 7. – S. 97- 101.*

7. Polnyj Svod Zakonov Rossiyskoy Imperii v 2-h knigah / pod red. A.A. Dobrovol'skogo, ober – prokurora Sudebnogo Departamenta Pravitel'stvuyuschego Senata. Kniga 1. Tomy I – VIII. Tom III. Svod zakonov o Sluzhbe Grazhdanskoy. Kniga pervaya. Ustav o Sluzhbe po opredeleniyu ot Pravitel'stva ; A.L. Saatchian. – Sankt – Peterburg, 1911.

8. Senatskiy Ukaz ot 15 yanvarya 1851 g. «O prave Nachal'nikov guberniy uvol'nyat' podchinennyh im lits v otpuski» // PSZ RI. Sobranie 2. 1851 g. – Spb., 1830. – Ch. 1. T. 26. – № 24831. – S. 44–45.

9. St. 7, 10 Pravil ob otpuskah sluzhaschih Vserossiyskogo Zemskogo Soyuza, besplatnom lechenii v sluchae bolezni i voznagrazhdeniyah na sluchay poteri trudosposobnosti, a takzhe vydache voznagrazhdeniya semeystvam sluzhaschih v sluchae smerti sih lits. Utverzhdeny Glavnym Komitetom na zasedanii 22 iyulya 1916 goda. – M. : Vserossiyskiy Zemskiy Soyuz. Sobranie upolnomochennyh gubernskih zemstv, 1915.

10. P. 3 - 4 st. 46 Federal'nogo zakona Rossiyskoy Federatsii ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe Rossiyskoy Federatsii». // SZ RF. – 2004. – № 31. – St. 3215.

11. Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 31 dekabrya 2005 g. № 1574 «O reestre dolzhnostey federal'noy gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby» // SZ RF. – 2006. – № 1. – St. 118.

12. P. 3 st. 21 Federal'nogo zakona Rossiyskoy Federatsii ot 2 marta 2007 g. № 25-FZ «O munitsipal'noy sluzhbe v Rossiyskoy Federatsii» //SZ RF. – 2007. – № 10. – St. 1152.

13. Zakon Astrahanskoy oblasti ot 4 sentyabrya 2007 g. № 52/2007-03 «Ob otdel'nyh voprosah pravovogo regulirovaniya munitsipal'noy sluzhby v Astrahanskoy oblasti // Sbornik zakonov i normativnyh pravovyh aktov Astrahanskoy oblasti. – 2007. – № 40.

14. Reshenie Soveta Deputatov sel'skogo poseleniya Staroruzskoe Ruzskogo munitsipal'nogo rayona Moskovskoy oblasti ot 30 yanvarya 2014 g. № 8/31 «Ob utverzhdenii Polozheniya o munitsipal'noy sluzhbe v sel'skom poselenii Staroruzskoe Ruzskogo munitsipal'nogo rayona Moskovskoy oblasti» // Krasnoe znamya. – 2014. – № 10.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОРПОРАЦИИ. К ВОПРОСУ ОБ УСИЛЕНИИ КОНТРОЛИРУЮЩИХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

М.С. Сафонов,
профессор кафедры «Денежное обращение, финансы и кредит» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Адрес: Россия, Москва. Проспект Вернадского, д.82. Тел. : +79035082515. Email: msafonov@hotmail.com;

С.В. Кузнецов,
доцент кафедры «Денежное обращение, финансы и кредит» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Адрес: Россия, Москва. Проспект Вернадского, д.82.

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные правовые аспекты критики государственных корпораций и вопросы организации системы контроля общественных финансов, которая смогла бы обеспечить максимальную экономическую эффективность деятельности государственных корпораций. Особое внимание в статье уделяется особенностям существования государственных корпораций, которые по сути своей не являются ни корпорациями (не имеют членства), ни государственными организациями (будучи частными собственниками своего имущества), ни некоммерческими организациями, ибо в ряде случаев создаются для осуществления предпринимательской деятельности. Подробно в статье рассматриваются вопросы правовой природы государственных корпораций, которая заключается в публично-частном происхождении (публичные цели частными методами), предполагает занятие предпринимательской деятельностью, которая является для них не целью, а средством. Основной вывод, к которому приходят авторы, заключается в том, что если механизм разгосударствления не будет включен, можно с большой долей уверенности предполагать, что появятся достаточно много инициатив по созданию все новых и новых государственных корпораций, исходя из принципа «есть проблема – нужен орган». При чрезмерном количестве государственных корпораций можно ожидать нивелирование приоритетов, распыление государственных ресурсов и снижение эффективности управления государственной собственностью. Учреждение государственных корпораций законодательными актами создает определенный барьер для чрезмерного раздувания числа государственных корпораций, что, несомненно, является положительным фактором. Необходим федеральный закон, устанавливающий единые требования к функционированию ГК, единый право-

вой режим формирования их имущества, единые правила формирования их руководящих органов и контроля над их деятельностью со стороны государства. Множественная природа государственных корпораций должна быть в ближайшее время изменена и государство должно принять окончательное решение о том, в какой форме продолжат свое существование эти новообразования.

Ключевые понятия: государственные корпорации, общественные финансы, экономическая эффективность, инвестиции, государственная политика, государственное регулирование, финансовый контроль.

Не первый год в российском обществе ведутся споры о целесообразности/нецелесообразности существования государственных корпораций, их эффективности или абсолютной бессмысленности как формы экономической организации хозяйствующих субъектов, использующих государственные финансовые ресурсы. И сторонники, и противники создания и функционирования госкорпораций приводят в доказательство своей правоты, подчас, прямо противоположные аргументы. Отстаивает идею пользы их для России, а также усиления роли государства в народном хозяйстве академик РАН В. В. Ивантер. Оппонирует ему и постоянно критикует неэффективность их деятельности (и особенно Роснано) академик РАН С.Ю. Глазьев. Перечень ученых и практиков-менеджеров, поддерживающих каждую из сторон, перечисление их доводов *pro* и *contra,* получается очень длинным.

Авторы данной статьи не подвергают сомнению наличие предпосылок к возникновению государственных корпораций и необходимость их существования. При этом они исходят из того факта, что таковые уже существуют (причем, не только на территории Российской Федерации, но и во всем мире) и потому намерены сосредоточить свое внимание на том, что предстоит сделать для того, чтобы отечественные государственные корпорации или публично-правовые компании (если в них в ближайшее время преобразуются корпорации) работали гораздо лучше и не давали поводов для серьезной критики. Причин для нее, безусловно, достаточно.

В настоящее время государственные корпорации по сути не являются ни корпорациями (так как не имеют членства), ни государственными организациями (будучи частными собственниками своего имущества), ни некоммерческими организациями, ибо в ряде случаев создаются для осуществления предпринимательской деятельности. Конечно, в данном контексте предстоит помнить, что правовая природа государственных корпораций имеет публично-частное происхождении (публичные цели достигаются в них частными методами) и предполагает занятие предпринимательской деятельностью, которая служит для них не целью, а средством. При этом активы, переданные государством корпорации, перестают быть объектом госсобственности. Если учесть, что государство не имеет ни вещного права

на их имущество (в отличие от ФГУП и ГУ), ни обязательственных прав в отношении самой корпорации (в отличие от АО с госпакетом или с целью некоммерческого партнерства), то такая операция по своей правовой природе считается безвозмездной приватизацией.

В рассматриваемом случае важно обратить внимание на несколько существенных обстоятельств. Так, с точки зрения законодательства о приватизации, учреждение государственной корпорации представляет собой акт приватизации. Однако таким он выглядит только на первый взгляд. С одной стороны, собственность действительно выбывает из владения Российской Федерацией, но с другой – подобное действие не окончательно, поскольку сама корпорация не имеет права отчуждать имущество Федерации (во всяком случае, легально), и его юридическая принадлежность связана с судьбой самой корпорации как юридического лица. В свою очередь окончательное решение о существовании корпорации оформляется федеральным законом, то есть актом государства. Таким образом, передаваемое корпорациям имущество выбывает из его собственности не полностью и не окончательно, поскольку государство всегда имеет право на дальнейшее распоряжение этим имуществом. Например, применительно к «Российской корпорации нанотехнологий» это уже было сделано путем преобразования ее в государственное акционерное общество. По этой причине сравнение акта наделения государственной корпораций собственностью с незаконной (бесплатной) ее приватизацией юридически не вполне корректно.

Такой подход связан также с неверным представлением о том, что единственным субъектом распоряжения федеральной собственностью является исключительно Правительство РФ. Фактически в стране уже давно сложилась ситуация многосубъектности распоряжения ею. Кроме того, право Федерального собрания РФ распоряжаться посредством законодательной процедуры госсобственностью в принципе никем не оспаривается. В этой связи аргумент о том, что при наделении государственных корпораций собственностью происходит распоряжение госсобственностью не Правительством РФ (это запрещено законами), необходимо обосновать точнее и более подробно, поскольку ему противостоит практика последних 20 лет правового строительства. По этому вопросу сегодня ведется серьезная дискуссия. В данном контексте интересно, например, мнение А.В. Винницкого. Он считает, что: «Вопрос о праве собственности на имущество юридических лиц публичного права, который, по мнению отдельных ученых, является центральным, имеет принципиальное значение. На наш взгляд, складываются основания для развития самостоятельной, иной (в смысле ст. 8 Конституции РФ) публичной формы собственности, правовой режим которой во многом должен быть сопоставим или даже почти идентич-

чен режиму государственного и муниципального имущества.

Законодательно установленный правовой режим собственности публичных юридических лиц должен включать: закрепление целевого назначения имущества (использование для той или иной общественной пользы); ограничение состава собственности возложенными публичными функциями; специальные механизмы возникновения и прекращения права собственности; установление плановых показателей использования имущества, в том числе эффективности; публично-правовой режим осуществления права, ограничивающий свободу собственника» [1. С. 87].

По этому же вопросу В.В. Бондаренко пишет: «Безусловным является факт, что в том виде, в котором сегодня находится законодательство о государственных корпорациях, вызывает справедливую волну критики. Так, невыясненной остается правовая природа собственности государственных корпораций. Не вполне ясными остаются цели и последствия передачи имущества государственным корпорациям, а также особенности порядка управления переданным имуществом. Возникает справедливый вопрос о соблюдении баланса между деятельностью государственных корпораций и развитием конкуренции на национальном уровне… Невыясненными остаются особенности передачи части федерального имущества отдельным государственным корпорациям (Росатом, Ростехнологии) не в собственность, а в управление, что противоречит нынешнему правовому статусу данных государственных корпораций» [2. С. 113].

Таким образом, корректно (и более целесообразно) ставить вопрос не о незаконности приватизации посредством передачи имущества государственным корпорациям (юридическим лицам публичного права) на основе федерального закона, а о совершенствовании и законодательном закреплении форм и способов управления федеральной собственностью. В рамках такой парадигмы у государства возникает, с одной стороны, дополнительный уровень мобильности при осуществлении им хозяйственной деятельности, а с другой – создается ситуация, когда имущественные объекты не будут выбывать из-под его юрисдикции.

Одним из самых значимых доводов в пользу необходимости решения назревшей проблемы становится тот факт, что передача в собственность государственного имущества увеличивает риск коррупции. Само по себе такое обвинение, выдвигаемое против корпораций, весьма легковесно. Ведь способствует коррупции не сам факт передачи имущества, а юридические процедуры этого акта и режим последующего использования имущества. Применительно к госкорпорациям, проблема сводится к недостаточности контроля использования ими государственного имущества. Именно на это ссылаются правоведы, критикуя их. Как считает Д. Дубовцев, «по сравнению с госу-

дарственными унитарными предприятиями имущество государственных корпораций практически выведено из-под прямого государственного контроля» [3. С. 168]. Исследование практики деятельности государственных корпораций выявило целый ряд направлений, которые позволяют выводить активы госкорпораций из ее собственности.

По этому вопросу, например, Т.В. Бондарь пишет: «Главной чертой государственной корпоративной собственности является отсутствие у ее субъектов естественных мотиваций к эффективной деятельности, которые присущи частной собственности, и элементов их правового принуждения к эффективной деятельности, характерной для государственной собственности. Отмеченные обстоятельства существенно снижают эффективность данной формы собственности и, генерируя излишние риски, сокращают тем самым возможности реализации целей создания государственных корпораций» [4. С. 3]. О проблеме эффективности деятельности этих юридических лиц говорит также А. Багаряков. Он указывает, что «Параллельно необходимо повышение прозрачности и стандартов раскрытия информации в организациях госкорпорации. В организациях госкорпорации должны внедряться показатели эффективности, позволяющие объективно оценивать работу руководства предприятий, а также механизмы, устанавливающие ответственность менеджмента за результаты работы организации» [5. С. 229]. Эту мысль поддерживает и Е.О. Адарченко, которая пишет: «На наш взгляд, деятельность госкорпораций является важной и целесообразной как для государства, так и для всего общества в целом. Проблема их заключается в отсутствии должного урегулирования статуса.

Для того чтобы деятельность государственных корпораций была эффективной и направленной на достижение общественно-полезного результата, а не на субъективные интересы руководителей (которые по своему статусу являются чиновниками), необходимо уделить должное внимание их организационно-правовому положению. Следует организовать должный контроль за расходованием средств, переданных государством, обеспечить работников соответствующим уровнем заработной платы, с целью предотвращения коррупционной составляющей.

Представляется возможным создание института юридических лиц публичного права, в число которых будут входить государственные корпорации. Данные юридические лица несомненно должны быть урегулированы административным правом»[6. С. 15].

К числу возможных коррупционных рисков авторы данной публикации относят:

1) *безвозмездное финансирование*. Так, некоторые корпорации («Роснанотех», «Ростехнологии», ФСР ЖКХ) имеют (имели) право выделять средства различным получателям на основе безвозмездного финансирования. (Данная кри-

тика высказывалась преимущественно до начала реформирования государственных корпораций). Таким образом, деньги могли передаваться коммерческому предприятию, хозяин которого впоследствии имел возможность вернуть их часть менеджерам госкорпорации (в качестве так называемого «отката»);

2) *выдачу льготных кредитов.* Некоммерческий статус госкорпораций позволяет им выдавать льготные кредиты на целевую деятельность. Ставка по этим кредитам может быть существенно ниже рыночной. Вложив средства в любой актив, приносящий среднюю рыночную доходность, получатели кредита могут зарабатывать прибыль и делиться ею с менеджерами государственной корпорации. Риски, связанные с выдачей льготных кредитов и безвозмездным финансированием, усугубляются тем, что потенциальные получатели этих средств фактически не имеют возможности рационально освоить большие деньги за короткое время;

3) *внесение средств в уставные капиталы дочерних и зависимых обществ.* Государственным корпорациям не запрещено вносить полученные из бюджета деньги в уставные капиталы своих дочерних и зависимых компаний. Их соучредителями могут стать частные предприятия, в том числе зарегистрированные за рубежом, в оффшорных зонах и принадлежащие, в конечном счете, менеджерам корпорации. При этом не исключено, что соучредители данной категории будут приобретать в дочерних обществах контрольные пакеты акций, не внося денег в их капитал. Их взносы могут состоять из сильно переоцененной интеллектуальной собственности (в виде бесперспективных технологий, лицензий и т.п.). Таким образом, бюджетные средства оказываются в собственности неподконтрольных государству частных компаний (организаций, предприятий);

4) *сдачу активов в аренду на льготных условиях.* Принадлежащие государственным корпорациям активы, например, недвижимость, могут сдаваться в аренду по символическим ставкам. Арендаторами при этом будут предприятия, формально принадлежащие к тем сферам деятельности, для поддержки которых создана сама государственная корпорация. И в реальности ничто не помешает им передать активы в субаренду уже по реальным рыночным ставкам, разделив образовавшуюся прибыль с менеджерами госкорпорации;

5) *закупки по завышенным ценам.* Контроль закупок, осуществляемых госкорпорациями, гораздо слабее, чем закупок, совершаемых госучреждениями и коммерческими организациями с государственным участием. Это позволяет менеджерам покупать товары по завышенным ценам, получая за это от поставщиков «откаты». Подобные схемы возможны не только при приобретении материальных ценностей, но и при найме персонала, заключении страховых сделок и др.;

6) *завышенные траты на строительство и ремонт.* Расходы на стро-

ительство и ремонт представляют собой зону повышенного риска злоупотреблений даже в условиях оптимальной институциональной структуры организации. Каждый строительный и ремонтный проект в определенной степени уникален. Поэтому точно оценить обоснованность сопутствующих ему затрат может только менеджер, непосредственно руководящий им. В этих условиях у управляющих появляется искушение растратить заведомо завышенные суммы, привлекая для работ карманных подрядчиков или заранее сговорившись с ними;

7) *эмиссию долговых ценных бумаг с повышенной доходностью.* Некоторым госкорпорациям дано право выпускать долговые ценные бумаги – облигации и векселя. При этом у менеджеров существует возможность сделать их стоимость весьма низкой (и доходность, соответственно, высокой), а процедуру их размещения – предельно закрытой и ориентированной на узкий круг приближенных лиц. Это позволяет систематически выплачивать держателям данных бумаг значительные суммы;

8) *манипуляции на фондовом рынке.* В 2009 году федеральный бюджет выделил государственным корпорациям в общей сложности 550 млрд рублей. При этом обсуждается возможность инвестирования средств в операции на российском фондовом рынке. По оценкам экспертов Правительства РФ, одной десятой от этой суммы уже достаточно, чтобы создать ажиотажный спрос на все ликвидные акции России. Это означает, что так называемая «своевременная» утечка информации о том, в какие именно ценные бумаги вложит свои временно свободные средства корпорация, обеспечит большую прибыль как получившему такую информацию биржевому спекулянту, так и организатору подобной утечки. В то же время допустившая ее государственная корпорация будет вынуждена покупать ценные бумаги по повышенным ценам или продавать по сниженным, так как распространение информации на рынке изменит цены прежде, чем она сама начнет выполнять запланированные операции.

Комментируя сказанное (приведенные выше опасения в б*о*льшей своей части были отмечены в докладе Комитета по промышленной политике Совета Федерации РФ «Государственные корпорации в современной России: пути совершенствования законодательного обеспечения»), следует заметить, что во многом подобные сомнения гипотетичны. В реальности такие обвинения в адрес существующих государственных корпораций не выдвигались. Возможно, они и имели место, но не становились достоянием общественности или публичных правовых процессов. Сегодня же, в 2014 году, сама возможность такого рода злоупотреблений сведена к минимуму, поскольку в 2010 году вступили в силу изменения к Федеральному закону «О Счетной палате Российской Федерации», в сферу надзорных полномочий которой были введены государственные

корпорации. С этого момента, вопрос о коррупционности деятельности государственных корпораций стал по б*о*льшей части проблемой совершенствования методов осуществления государственного аудита.

В настоящее время порядок использования имущества государственными корпорациями в целях обеспечения их деятельности, то есть использования на собственные нужды (на зарплату сотрудников, командировки, представительские расходы, приобретение имущества, необходимого для их деятельности, и т.д.) полностью не урегулированы. Нечеткое решение этого вопроса в российском законодательстве нередко дает основания для обвинений в особой коррупционной емкости субъектов данной организационно-правовой формы и роднит их с классом некоммерческих организаций, практикующих недораспределение прибыли среди участников. Но подобное ее недораспределение не эквивалентно понятию «неупорядоченность использования прибыли». Очевидно, что полученное от Российской Федерации имущество государственных корпораций не может не использоваться на цели обеспечения собственной деятельности. Однако вопрос о том, можно ли и в каком объеме расходовать доходы государственных корпораций на эти цели, до сих пор остается неурегулированным должным образом.

В то же время в российском законодательстве о государственных корпорациях обозначались разные подходы к этому вопросу. Например, для Агентства по страхованию вкладов использование полученных им доходов ограничено строгой сметой расходов, а фонд страхования вкладов, куда и направляются доходы, обособлен от иного его имущества. У других государственных корпораций этого нет. Они вправе формировать целевые резервы (фонды) в составе своего имущества только по решению высших органов управления. Исключение составляет Фонд содействия реформированию ЖКХ, для которого тоже предусмотрено утверждение сметы.

Правовые нормы, определяющие субъектность государственных корпораций, содержат много различных исключений из общего статуса юридических лиц. На них, в частности, не распространяется обязанность некоммерческих организаций периодически предоставлять в уполномоченный орган отчет о своей деятельности и об использовании имущества. Изъятие этого положения из правового статуса некоммерческих организаций обернулось на практике целым рядом серьезных претензий, касающихся отсутствия контроля деятельности госкорпораций вообще. До 2010 года правовая ситуация описывалась следующим образом: поскольку имущество передается государством в собственность государственной корпорации, постольку на ее деятельность не распространяются и контрольные полномочия Счетной палаты РФ. Малоэффективными оказывались и иные контрольные механизмы, поскольку отдельного государственного ведомства, которому подчиня-

лись бы госкорпорации, не существует, как не существует и отдельного ведомства, контролирующего их деятельность. В связи с принятыми в 2010 году изменениями в Федеральный закон «О Счетной палате» ситуация изменилась, и деятельность госкорпораций стала совершенно прозрачной для государства.

По данному вопросу высказывался, в частности, В.А. Вайпан. Он считает, что: «весьма опасно допускать исключительность правовых статусов отдельных юридических лиц путем принятия в отношении таких лиц самостоятельных федеральных законов. Это представляется важным, потому что, если мы будем создавать отдельные законы по отдельным юридическим лицам, мотивируя это тем, что наша жизнь многообразна, то неизбежно породим индивидуальные акты на законодательном уровне. А практика подсказывает, что как только индивидуально создаются «закрытые» юридические лица со своим специфическим регулированием, то внутри таких лиц появляется практически неконтролируемая органами власти деятельность, создаются предпосылки для коррупции, неэффективно используются значительные ресурсы, возникают нерешаемые проблемы»[7. С.68–73].

Фактически государственная корпорация является не организационно-правовой формой юридического лица в смысле Гражданского кодекса РФ и гражданского права вообще, а специальным способом создания субъектов права, уникальных по своему правовому (частноправовому и публично-правовому) статусу. Это положение, высказанное в Концепции развития гражданского законодательства как критическое, свидетельствует о том, что природа публично-правовых юридических лиц уже не есть абсолютная новелла для научного сообщества России. Вместе с тем, по непонятным причинам создание субъектов права, являющихся по своей правовой природе публично-частными, продолжает расцениваться в качестве отрицательного факта. В то же время введение новой категории юридических лиц в правовою систему России следует оценивать, напротив, исключительно с положительной стороны. Об этом пишет Е.О. Адарченко. Она указывает, что деятельность госкорпораций важна и целесообразна для всего общества, и проблема заключается лишь в отсутствии должного урегулирования их статуса. Ей представляется возможным создание института юридических лиц публичного права, в число которых будут входить государственные корпорации. Данные юридические лица, несомненно, должны быть урегулированы административным правом [6].

Существует множество мнений (возражений) относительно экономической целесообразности функционирования данной организационно-правовой формы. Основная критика базируется на двойственности принципов деятельности госкорпораций. Некоторые исследователи, например, К.С. Степанов, отмечают, что: «1. В государственных

корпорациях сохраняются противоречия между коммерческой направленностью входящих в корпорации акционерных компаний и требованием закона «О некоммерческих организациях» об их некоммерческом характере. В современных условиях такие государственные корпорации, как Ростехнологии и Росатом, могут функционировать с большой степенью прибыльности и по сути являться вполне коммерческими компаниями, что способствует их внешнеэкономической деятельности… 2. Диверсификация государственных корпораций и их стремление приобретать самые разнообразные предприятия способствует наращиванию их активов, но порождает риск модернизировать непрофильные предприятия, повысить их капитализацию и продать по более высокой цене в ущерб основной инновационной деятельности и целям государственной корпорации. 3. В процессе создания рассматриваемых корпораций произошла подмена их целей (разработка высокотехнологичной продукции) стремлением занять монопольное положение на рынке при формировании государственного заказа и установить ценовую монополию. 4. Опыт функционирования государственных корпораций в России позволяет сделать вывод о том, что корпорации используют свое монопольное положение и государственное прикрытие при установлении цен на конечную и промежуточную продукцию вне связи с реальными затратами и рыночной конъюнктурой. 5. Одна из серьезнейших проблем, связанная с созданием и функционированием государственных корпораций – это проблема конкуренции. Россия и так отстает от развитых стран по производительности труда и, как следствие, по конкурентоспособности товаров. И если в России не будут созданы условия для конкуренции на внутреннем и внешнем рынках, то ее отставание будет продолжаться» [9. С. 42–43]. Автор делает вывод о том, что развитие государственных корпораций порождает достаточно большое количество негативных экстерналий, без преодоления которых невозможна дальнейшая модернизация российской экономики.

Рассматривая данный постулат, автор исходит из коммерческой сущности государственной корпорации, хотя она совмещает в себе черты административного органа с деятельностью хозяйствующего субъекта, что является ее отличительным «родовым» признаком. Отсюда и все недоразумения в определении эффективности ее деятельности как исключительно хозяйствующего субъекта.

Нынешняя слишком высокая самостоятельность государственных корпораций вызывает существенные опасения. Получая в собственность бюджетные средства и имущество, они не имеют жестких (как, например, ОАО с участием государства) обязательств по раскрытию информации. На них не распространяется закон о банкротстве. Как некоммерческие организации они не обязаны зарабатывать при-

быль. Контроль их деятельности минимален, а критерии оценки эффективности работы размыты.

Теоретически, с точки зрения внутренней организации, государственные корпорации во многом близки к компаниям с государственным участием или крупным частным компаниям с размытой структурой собственности. Практически же, наличие акционера в лице государства значительно облегчает решение задачи построения вертикально-итегрированной системы управления. Возможно, что в перспективе такие мощные структуры, как госкорпорации, смогут в рамках своей основной профильной деятельности привлекать (в форме государственно-частного партнерства) различного рода организации малого и среднего бизнеса. Это позволит диверсифицировать их деятельность, а впоследствии, как показывает зарубежный опыт, успешно приватизировать и саму госкорпорацию.

Безусловно, в поиске эффективного решения проблемы и последующего его применения существуют практические сложности, связанные с ныне сложившимся положением дел. В первую очередь – это низкое качество управления отечественными компаниями с государственным участием, обусловленное:

• попытками неоправданно жестко регулировать корпоративную деятельность, что приводит в результате к сбоям в выработке единой позиции различных государственных органов в отношении госкорпораций;

• отсутствием механизмов построения взаимодействия между частной и государственной составляющей корпораций, что зачастую выливается в несогласованность интересов государства и частных инвесторов;

• расплывчатостью целей государства как собственника;

• слабой ответственностью органов госуправления и представляющих государство управляющих лиц за эффективное использование государственного имущества;

• отсутствием четкой, скоординированной вертикали управления с прямой обратной связью, что стало результатом недостаточного вклада членов советов директоров и представителей государства в них в обеспечение практики качественного управления (действенности его системы) в госкорпорациях.

Одновременно нельзя забывать, что для России *государственная корпорация* является совершенно новой организационно-правовой формой существования хозяйствующего субъекта, функционирование которой еще не отлажено до конца, что и вызывает определенные противоречия и неясности [10. С.18–22].

В сложившейся к настоящему времени структуре государственной собственности значительный удельный вес занимает акционерный капитал – принадлежащие государству акции, доли и паи в акционерных обществах [11].

В процессе формирования государственных корпораций часть акционерного капитала в виде принад-

лежащих государству пакетов акций в крупных промышленных предприятиях передавалась в собственность государственным корпорациям. Они, таким образом, оказались правомочными владеть, пользоваться и распоряжаться этим имуществом без какого-либо согласования с соответствующими структурами Российской Федерацией и вне зависимости от того, является это имущество движимым или недвижимым. Вся получаемая корпорациями прибыль направляется исключительно на реализацию целей и задач, ради которых она создана. И никакая ее часть не перечисляется государству и не поступает в доходную часть бюджета. При этом рамки реального воздействия органов государственной власти на экономические процессы путем эффективного управления пакетами акций, ранее принадлежащих государству и составляющих часть национального богатства, ограничиваются. Все сделки по распоряжению имуществом, совершаемые госкорпорацией, осуществляются только от ее имени. Российская Федерация не отвечает по долгам корпораций, а они – по ее долгам.

Таким образом, государственная корпорация имеет право и демонстрирует в гражданском обороте в отношении имущества свою волю и свой интерес. Следовательно, она является собственником своего имущества и в этом качестве участвует в гражданском обороте. Третьи лица, вступая в отношения с государственной корпорацией, формируют с ней свои отношения как с собственником этого имущества.

Создание государственных корпораций предполагает определенную централизацию и поступление в распоряжение назначенного государством их руководства больших объемов бюджетных средств, выделенных для государственных закупок (это касается, например, госкорпорации «Ростехнологии», с ее системообразующей ролью в государственном оборонном заказе). В то же время выведение этих корпораций из сферы рыночной конкуренции, как уже говорилось, резко снижает стимулы для конкурсного размещения госзаказа, использования рыночных механизмов его реализации, что в итоге создает предпосылки для коррупции и неэффективного использования бюджетных средств.

Более того, формально государственные корпорации функционируют на основе собственности некоммерческих организаций. В реальной ситуации деятельность каждой их них регулируется отдельным федеральным законом. Правда, в отличие от других форм некоммерческих организаций, им предоставлена значительно бо́льшая экономическая свобода при распоряжении имуществом, в развитии коммерческой деятельности и в использовании прибыли. В этом смысле революционным стал Федеральный закон «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [12]. Он возложил на корпорацию помимо хозяйственных также функции регулирования (нормотворче-

ства), надзора и контроля. Тем самым была создана парадоксальная ситуация, когда функции госрегулирования, надзора и контроля будет выполнять сама негосударственная организация, в значительной степени финансируемая за счет своей коммерческой деятельности.

Для государственных корпораций непросто подобрать адекватные критерии эффективного функционирования. Для коммерческого предприятия основным показателем деятельности служит его прибыльность (или убыточность). Для государственного, бюджетного, унитарного, казенного и прочих предприятий с участием государства есть Бюджетный кодекс, утверждается порядок расходования средств и так далее. Они в полной мере являются подотчетными организациями. Расходование ими средств и контроль их деятельности определяется законом. В государственной корпорации (кроме отдельных случаев, таких, как «Олимпстрой») сложно определить критерии эффективности. И не только эффективности, но и подотчетности. Нельзя сказать, кому они напрямую подчинены. Формально Президент РФ может снять и назначить их руководство, но он не осуществляет оперативное руководство ими. Фактически все государственные корпорации выведены из-под контроля Счетной палаты РФ, которая вправе контролировать лишь госкорпорацию «Росатом» (ст. 3 ФЗ РФ о госкорпорации «Росатом»). Во всех остальных законах, касающихся деятельности государственных корпораций, необходимость контроля со стороны Счетной палаты РФ не упоминается. В них оговаривается (предлагается) лишь проведение независимого аудита, и то не в обязательном порядке. Как полагают авторы данной статьи, есть прямой смысл предоставить данному органу право контролировать использование имущества всеми, а не только избранными государственными корпорациями. Одновременно целесообразно объяснить (аргументировать) необходимость внесения изменений в существующий порядок регистрации прав собственности на объекты недвижимости, а также иных дополнений в статьи действующего законодательства.

Вместе с тем, сегодняшнее российское законодательство о госкорпорациях позволяет утверждать, что государство оставляет за собой целый ряд правомочий, определяющих судьбу как самой государственной корпорации, так и ее имущества. Так, вопросы создания или ликвидации госкорпорации, определения судьбы оставшегося после ее ликвидации имущества и ряд других вопросов решаются только Российской Федерацией на уровне закона. Важно еще раз подчеркнуть, что государственные корпорации обязаны использовать свое имущество исключительно для достижения поставленных законом целей. При этом в законодательных актах нет запрета на его изъятие государством. Следовательно, при возникновении необходимости оно вправе сделать это.

Безусловно, не все государственные корпорации готовы к немедленному освоению выделенных средств, а тем более к их эффективному использованию. Так, Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства предоставлено право размещать временно свободные средства в ценных бумагах и депозитах на основании решений Правительства РФ. Подобное решение готовится и по госкорпорации «Роснанотех», так как стратегия развития этой новой отрасли пока не разработана. Ранее такие действия квалифицировались как использование средств федерального бюджета не по целевому назначению. В настоящее время предоставление права государственным корпорациям инвестировать миллиарды в фондовый рынок способно привести к его «разогреву» и снижению привлекательности весьма важного для создания свободного конкурентного рынка высоких технологий процесса финансирования инновационно-венчурных проектов.

Из всех государственных корпораций наиболее подготовленной к целевому освоению выделенных средств, как говорится, *здесь и сейчас*, а также к производству описанной в проекте Стратегии развития России до 2020 года инновационно-технологической продукции может считаться только «Росатом». Госкорпорация получила 100 процентов акций ОАО «Атомэнергопром» – материнской компании гражданских предприятий атомной отрасли, а также государственные предприятия оружейного комплекса, научно-исследовательские институты и другие активы. Предполагается, что корпорация сможет управлять и акциями смежных с атомной отраслью организаций, обеспечит проведение государственной политики и нормативно-правовое регулирование в данной сфере, будет оказывать государственные услуги. Ей предложено, в том числе, эффективно распоряжаться государственным имуществом в области использования атомной энергии, отвечать за развитие и безопасное функционирование организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов России, за ядерную и радиационную безопасность, нераспространение ядерных материалов и технологий, за развитие отраслевой науки, техники и профессионального образования. Уже сегодня «Росатом» успешно выполняет международные обязательства Российской Федерации в области мирного использования атомной энергии. Отличительной особенностью деятельности корпорации стала обязанность отчитываться о расходовании средств перед Счетной палатой РФ, что гарантирует прозрачность ее функционирования.

Отсутствие надежного финансового контроля большинства государственных корпораций обнаруживает их непрозрачность и увеличивает риск позднего обнаружения ошибок. Госбюджетная поддержка корпораций, как и всех крупных проектов, требующих серьезных

вложений, со временем получит тенденцию к сокращению. Если учесть, что сегодня российский бюджет держит практически всю социальную сферу, что общественно-социальная стабильность обходится все дороже и дороже, то возникает реальная необходимость формирования обеспечивающей приток частного капитала среды, на базе которой можно будет создавать правовые, налоговые, кредитные и другие условия для развития государственно-частного партнерства и конкуренции.

Приходится признать, что одного лишь слияния предприятий в крупные корпорации с государственным участием или создания отдельных государственных корпораций недостаточно для повышения эффективности государственной инвестиционной и инновационной политики. В таком ее развитии предстоит заинтересовать госкорпорации, отрегулировав законодательно соответствующие их права и ответственность. К сожалению, пока понятия *инновационной* и *инвестиционной* экономики во многом связываются с ростом бюджетных вложений в новые перспективные проекты, а не с достигнутыми ими позитивными финансово-экономическими результатами, объемами произведенных продуктов или услуг. В то же время цель и суть инновационной и инвестиционной политики – это реальная и высокая отдача от вложений. Мировая конъюнктура характеризуется тем, что подобные корпорации создаются и в других странах, что в условиях глобализации еще более обострит конкуренцию.

При таких предпосылках актуализируется идея анонсирования и продвижения в России давно ожидаемой «новой промышленной политики», ориентированной на создание межотраслевых глобальных корпораций, синергетически дополняющих друг друга. Выполнив свои задачи, такие корпорации должны стандартно (в рамках изначально понятных участникам рынка «правил игры») разгосударствляться, превращаясь, к примеру, в публичные компании. Представляется также необходимым вводить в их отчетность целевые индикаторы и показатели, связанные с увеличением процента высокотехнологичной продукции в валовом внутреннем продукте Российской Федерации, наращиванием ее доли на мировых товарных рынках, с ростом производительности высокотехнологического труда. Если создаваемые государственные и отраслевые корпорации не будут заинтересованы в практических результатах своей работы, если не будет установлена их ответственность за эффективное использование предоставленных бюджетных средств и федеральной собственности, то существует реальная опасность, что они станут не центрами инновационного роста, а окажутся центрами непроизводительных финансовых затрат.

Сегодня принципиально важно поставить вопрос о финансовом контроле использования бюджетных средств со стороны Счетной палаты РФ, для чего целесообраз-

но внести поправки в федеральные законы о госкорпорациях (сделав такую же прямую запись, какая имеется в федеральном законе о «Росатоме»). При этом для реального контроля деятельности госкорпораций потребуется прозрачный финансовый баланс не только самой госкорпорации, но и связанных с ней «смежников». Только такой подход обеспечит контроль ценообразования путем регулирования нормы прибыли, что позволит реально оценить воспроизводимые и конкурентные возможности корпораций.

Для реализации новой государственной промышленной политики крайне важно четко устанавливать конкретные цели, не подменяя их призывами, не менять «правила игры» в течение достаточно продолжительного времени. Такая стабильность позволит организовывать эффективную работу и быстро исправлять обнаруживаемые недостатки.

Несомненно, развитие механизмов взаимодействия государства и населения, бизнеса и структур гражданского общества, институтов и механизмов государственно-частного партнерства в долгосрочной перспективе призвано стать одним из приоритетных направлений формирования новой институциональной среды, необходимой для инновационного социально ориентированного типа развития России.

Если говорить о том, каким должно быть основные направление повышения эффективности государственного контроля, то, с точки зрения авторов статьи, государству предстоит использовать шесть основных рычагов для повышения эффективности деятельности государственных корпораций. Одним из самых мощных инструментов совершенствования их деятельности может стать приватизация (что будет рассматриваться ниже). Пока же перечислим наиболее действенные механизмы совершенствования управления госкорпорациями.

Рычаг 1 – *регулирование*. Его хорошо развитая база и наличие сильного и действенного регулирующего органа (в сочетании с поддержкой профильных министерств и ведомств) способны содействовать постановке высоких целей и задач, содействовать существенному повышению уровня эффективности деятельности государственных корпораций. Для оценки последнего они должны ориентироваться на показатели аналогичных компаний в развитых странах мира.

Так, в скандинавских странах (Дания, Норвегия, Швеция) целенаправленные действия регулирующих органов, здоровая политическая и деловая среда помогли преобразовать местные компании с государственным участием в наиболее успешные организации в своей отрасли. Например, их местные сетевые энергетические компании стали одними из самых результативных в мире. Успех применения данного рычага обусловлен тем, что скандинавские государства, во–первых, обеспечили независимость регулирующих органов и наделили их достаточно широкими полномочиями для проведения в жизнь сво-

их рекомендаций, а, во–вторых, использовали в их работе небольшие специализированные рабочие группы для досконального изучения отраслей, в которых действуют государственные компании, и определения наиболее правильного пути их развития.

Рычаг 2 – *либерализация*. Ее целесообразно использовать в отраслях, где возможно создание конкурентных условий экономической деятельности При этом конкуренты из частного сектора должны иметь равный доступ к рынку и возможность быстро наращивать объемы и масштаб своей деятельности, чтобы конкурировать с традиционно присутствующей на этом рынке компанией с участием государства.

Рычаг 3 – *использование новых, современных навыков персонала*. Государство может расширить возможности своих компаний, обеспечив их персоналу возможность приобретать инновационные навыки работы, дополнительно привлекая в них талантливых руководителей высшего звена из частного сектора. Это – постоянный процесс, который реализуется вне зависимости от действия других рычагов.

Рычаг 4 – *инкорпорирование госкомпаний,* то есть ее организационное превращение (с правовой точки зрения) в частную с одновременным внедрением в ней такого характерного для частного сектора процесса, как мониторинг эффективности на основе отчетности по прибылям и убыткам, балансу и другим финансовым и отраслевым показателям. В последние 15 лет этот рычаг широко используется во всем мире, и большинство государственных компаний уже инкорпорированы. Остальные, такие, как дорожные сети или школы, требуют применения других инструментов, и вполне вероятно, что в ближайшем будущем их правовая форма не изменится.

Рычаг 5 – *корпоративное управление*. Внедрение характерных для частного сектора схем в интересах профессионализации взаимоотношений между государством и компаниями с государственным участием все чаще рассматривается в качестве ключевого варианта, позволяющего повысить результативность работы государственных компаний. Действуя (почти всегда) как частный акционер, государство имеет возможность сохранить контроль над ключевыми компаниями, получив одновременно некоторые преимущества, характерные для субъектов частной собственности. Один из способов осуществления таких изменений – создание государственного холдинга.

Рычаг 6 – *приватизация*. Она, конечно же, представляет собой наиболее радикальное решение, в ходе которого государство отказывается от своих прав субъекта-собственника имущества госкорпорации и передает компанию в руки частного оператора (операторов). При этом приватизация воспринимается как наиболее действенный способ резкого повышения ее эффективности. Однако для этого необходимы некоторые общие предпосылки. Так, регулирующие органы дол-

жны быть достаточно сильными (их персонал – высококвалифицированным), а компания – демонстрировать стабильно высокие результаты работы (и не находиться на стадии мучительных преобразований). Весомой причиной отказа от приватизации могут стать соображения стратегического или политического характера (например, если она способна вызвать серьезное сопротивление со стороны трудящихся или большого числа граждан страны).

Для практического использования перечисленных выше рычагов предстоит:

- сформулировать новую промышленную политику, ориентированную на создание межотраслевых глобальных корпораций и сетевых кластеров, при функционировании которых проявляется синергетический эффект. Отказ при проведении новой промышленной политики от зачастую несогласованных, бюрократически-административных рычагов давления, обеспечивает повышение качества государственного управления, переход на экономические принципы регулирования деятельности корпораций (зачастую они не управляются, а регулируются);

- обеспечить должный надзор со стороны Счетной палаты РФ, введя адекватные для каждой госкорпорации показатели эффективности и контроля использования средств федерального бюджета; одновременно расширить полномочия государственных корпораций («Ростехнологии», «Роснанотех», «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», Внешэкономбанк и др.), касающиеся распределения бюджетных средств, подкрепив их мерами ответственности за результаты экономических действий. Среди них предпочтительны: формирование программ, планов, целевых индикаторов, показателей работы госкорпораций и их утверждение по таким параметрам, как увеличение доли высокотехнологичной продукции в валовом внутреннем продукте Российской Федерации; расширение полномочий внешнего контроля и инициирование проверок, проводимых Счетной палатой РФ для повышения их инвестиционной привлекательности;

- связать напрямую цели названных выше институтов развития с выработкой, проведением и обеспечением успешной реализации государственной политики в установленных сферах деятельности, назвать стороны/субъекты (в первую очередь предприятия и организации, в том числе среднего и малого предпринимательства), которым будет оказано содействие Правительства РФ, министерств и ведомств;

- разработать механизм преобразования государственных корпораций в открытые акционерные общества со стопроцентной долей государства в их уставном капитале с целью повышения эффективности управления ими. Для этого требуется уже сейчас разработать такие «правила игры», чтобы в действиях управляющих преобладала установка не на прокладывание пу-

тей к инсайдерской приватизации, а на развитие производства, чтобы в них оговаривались целесообразные ограничения в случаях занятия определенными категориями лиц руководящих должностей в госкорпорациях и частном семейном бизнесе. Учитывая существование для общества рисков, связанных с доступом предприятий с государственным участием к большим финансовым ресурсам, стимулировать их руководство с помощью опционов на приобретение акций.

Задача реструктуризации госкорпораций – приведение их структуры к привлекательной для инвесторов форме, обеспечивающей национальные интересы России. Целостность и системность развитию компании придают основные составляющие системы ее управления: стратегическое планирование, процедуры выбора и реализации приоритетов финансовой политики, становление механизмов обеспечения инвестиционно-инновационного процесса, включая формирование организационного, финансово-экономического и других его аспектов.

Разгосударствление госкорпорации предполагает осуществление ряда последовательных (и параллельных) этапов и мер.

Это, во-первых, анализ фактической структуры корпорации: а) выделение ее ключевых направлений и функций, определение уровня и степени консолидации активов; обоснование (в ряде случаев) перевода госкорпорации в статус ОАО; б) оценка выполнения компанией указанных выше функций и уровня ее соответствия концепции развития, отсутствие существенных исторических рисков. Во-вторых, формирование целевой структуры субъекта приватизации: а) определение структуры активов, выбор соответствующих юрисдикций, разделение функций с целью защиты активов, оптимизации управления и т.п.; б) разработка концепции формирования потоков; в) утверждение системы управления структурой договорных отношений. В-третьих, непосредственная реализация процесса реструктуризации: а) подготовка плана мероприятий, касающихся изменений структуры нового субъекта и ее переориентации с фактической на целевую; б) создание и регистрация компании; в) перевод активов, вывод нецелевых операций компании за ее контур.

Подытоживая, скажем, если механизм разгосударствления не будет включен, то можно с большой долей уверенности предполагать, что появится достаточно много инициатив по созданию все новых и новых государственных корпораций, исходя из принципа «есть проблема – нужен орган». Однако при чрезмерном их количестве вполне ожидаемы нивелирование приоритетов, распыление государственных ресурсов и снижение эффективности управления государственной собственностью. Учреждение государственных корпораций законодательными актами Российской Федерации создает определенный барьер для необоснованного раздувания их числа, что, несомненно, является положительным фактом. По

мнению многих российских ученых и практиков корпоративного управления, в настоящее время необходимо принять федеральный закон, устанавливающий единые требования к функционированию государственных корпораций, единый правовой режим формирования и использования имущества, единые правила образования их руководящих органов и контроля деятельности данных субъектов хозяйственной деятельности со стороны государства.

Список литературы

1. *Винницкий А.В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. – 2011.– № 5. – С. 85-91.*
2. *Бондаренко В.В. Публично-правовой статус государственных корпораций // Правовое поле современной экономики. – 2012. – № 2. – С. 113-121.*
3. *Дубовцев Д. Есть ли будущее у российских госкорпораций? // Федерализм. – 2012. – № 2 (66). – С. 166-172.*
4. *Бондарь Т.В. Государственная корпорация как организационный способ реализации государственной собственности // Известия Иркутской государственной экономической академии : электронный журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2012. – № 2. – С. 3-11.*
5. *Багаряков А. Государственные корпорации: опыт и перспективы // Риск: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2011. – № 3. – С. 226-239.*
6. *Адарченко Е.О. Государственные корпорации как вид юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 7. – С. 12-21.*
7. *Вайпан В.А. К вопросу о юридических лицах публичного права // Право и экономика. – 2011. – № 3. – С.68–73.*
8. *Лафитский В.И. К вопросу о юридических лицах публичного права // Журнал российского права. – 2011. –№ 3. – С. 103-108.*
9. *Степанов К.С. Государственные корпорации: внешние эффекты и противоречия развития // Вестник ВГУ. Серия: экономика и управление. – 2011. – № 2. – С. 41–47.*
10. *Богданов Е.В. Моделирование права собственности в гражданском законодательстве Российской Федерации // Государство и право. – 2006. – № 1. – С.18–22.*
11. *Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. – М. – 2004.*
12. *Федеральный закон «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ. URL http://base.garant.ru/12157441/*
13. *Сафонов А.Л., Архипов А.П., Добромыслов К.В. О страховании досрочных пенсий // Финансы. – 2013. – № 8. – С. 51–55.*

PUBLIC FINANCE AND GOUVERNMENT-OWNED CORPORATIONS. TO THE QUESTION OF STRENGTHENING THE SUPERVISORY FUNCTION OF THE STATE

M.S. Safonov,

Professor of the Department of Finance, Monetary Circulation and Credit of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Adres: Rossiya, Moskva. Prospekt

Vernadskogo, d.82. Tel. : +79035082515.
Email: msafonov@hotmail.com;

S.V. Kuznetsov,
Associate Professor of the Department of Finance, Monetary Circulation and Credit of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Adres: Rossiya, Moskva. Prospekt Vernadskogo, d.82.

Annotation. This article discusses some legal aspects of criticism of gouvernment-owned corporations and the organization of the control system of public finance that could maximize the economic efficiency of government-owned corporations. Special attention is paid to the peculiarities of the existence of gouvernment-owned corporations, which in essence are neither corporations (no membership), nor state organizations (as private owners of their property), nor non-profit organizations, because in some cases they are created to conduct business. The article particularly deals with the legal nature of gouvernment-owned corporations, which has a public-private origin (public purposes achieved by private methods), suggests entrepreneurial activities, which is not an aim, but a means. The main conclusion, made by the authors, is that if the mechanism of denationalization does not start, it is highly possible that there will be a lot of initiatives to create more and more gouvernment-owned corporations, based on the principle «an authority for each problem». With the excessive amounts of gouvernment-owned corporations we can expect leveling of priorities, dissipation of state resources and lowering of the effectiveness of state property management. The establishment of gouvernment-owned corporations by the legislative acts is undoubtedly a positive factor, as it creates a certain barrier to the excessive growth of the number of gouvernment-owned corporations. What is needed is a federal law, establishing unified requirements for the functioning of the gouvernment-owned corporations, a unified regime of the formation of their property, unified rules for their their governing bodies formation and control over their activities by the state. The multiple nature of the gouvernment-owned corporations should be changed in the nearest future, and the state should finally decide, in what form these new formations will continue to exist.

Key concepts: gouvernment-owned corporations, financial control, economic efficiency, investment, government regulation, public policy.

References

1. *Vinnitskiy A.V. O neobhodimosti zakonodatel'nogo zakrepleniya instituta yuridicheskih lits publichnogo prava // Zhurnal rossiyskogo prava. – 2011.– № 5. – S. 85-91.*
2. *Bondarenko V.V. Publichno-pravovoy status gosudarstvennyh korporatsiy // Pravovoe pole sovremennoy ekonomiki. – 2012. – № 2. – S. 113-121.*
3. *Dubovtsev D. Est' li buduschee u rossiyskih goskorporatsiy? // Federalizm. – 2012. – № 2 (66). – S. 166-172.*
4. *Bondar' T.V. Gosudarstvennaya korporatsiya kak organizatsionnyj sposob realizatsii gosudarstvennoy sobstvennosti // Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii : elektronnyj zhurnal Baykal'skogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava. – 2012. – № 2. – C. 3-11.*
5. *Bagaryakov A. Gosudarstvennye korporatsii: opyt i perspektivy // Risk: resursy, informatsiya, snabzhenie, konkurentsiya. – 2011. – № 3. – S. 226-239.*

6. Adarchenko E.O. Gosudarstvennye korporatsii kak vid yuridicheskih lits publichnogo prava // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2012. – № 7. – S. 12-21.
7. Vaypan V.A. K voprosu o yuridicheskih litsah publichnogo prava // Pravo i ekonomika. – 2011. – № 3. – S. 68–73.
8. Lafitskiy V.I. K voprosu o yuridicheskih litsah publichnogo prava // Zhurnal rossiyskogo prava. – 2011. – № 3. – S. 103-108.
9. Stepanov K.S. Gosudarstvennye korporatsii: vneshnie effekty i protivorechiya razvitiya // Vestnik VGU. Seriya: ekonomika i upravlenie. – 2011. – № 2. – S. 41–47.
10. Bogdanov E.V. Modelirovanie prava sobstvennosti v grazhdanskom zakonodatel'stve Rossiyskoy Federatsii // Gosudarstvo i pravo. – 2006.– № 1. – S.18–22.
11. Kamyshanskiy V.P. Pravo sobstvennosti: predely i ogranicheniya. – M. – 2004.
12. Federal'nyj zakon «O gosudarstvennoy korporatsii po atomnoy energii «Rosatom» ot 1 dekabrya 2007 g. № 317-FZ. URL http://base.garant.ru/12157441/
13. Safonov A.L., Arhipov A.P., Dobromyslov K.V. O strahovanii dosrochnyh pensiy // Finansy. – 2013. – № 8. – S. 51–55.

К ВОПРОСУ О СМЕНЯЕМОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ УКРАИНЫ

С.А. Скляров,
научный сотрудник АТиСО,
главный редактор журнала «Труд и социальные отношения»,
кандидат исторических наук. Адрес: Россия, 141400,
Московская обл., г. Химки, ул. Энгельса, д.7/15.
Тел.: 8-915-0409566. Email: redaktors@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются процессы трансформации украинской политической элиты с момента обретения Украиной независимости до наших дней, а также методологические подходы к их оценкам. Актуальность этого вопроса повысилась в связи с произошедшей в 2014 году в результате Евромайдана смены власти в этой стране. В частности, автор заостряет внимание на актуальной проблеме оценок в современной науке соответствия процессов в украинской политической элите классической теории элитизма, которая предусматривает наличие в политическом поле нескольких элит и развитие политического процесса как смены правящей элиты контрэлитой. В работе приводится три существующие в современной украинистике точки зрения на этот вопрос: смены политической элиты с советских времен не было; такая смена прошла как и в других странах, столкнувшихся с «цветными» революциями; можно говорить лишь об ограниченной смене политической элиты.

Вслед за большинством исследователей автор приходит к выводу о наличии в Украине только одной политической элиты, которая разбита на несколько стремящихся занять доминирующее положение при власти групп. В работе также доказывается, что ввиду специфики формирования и трансформации политической элиты Украины ни разу со времен распада СССР в стране не было резкой смены политической элиты, а политический процесс ограничивался лишь сменой одной группы правящей элиты другой и кооптацией в ряды правящей группы политэлиты отдельных представителей конкурирующих групп. При этом события 2014 года, несмотря на Евромайдан, бегство президента В. Януковича, досрочные президентские и парламентские выборы, люстрацию и назначение на ряд министерских постов иностранцев пока так же вряд ли можно считать радикальной сменой политической элиты.

Ключевые понятия: политическая элита, контрэлита, смена элит, партийно-хозяйственный актив, промышленно-политические кланы, олигархические группы, правящая группа политической элиты, люстрация.

Бурные политические события 2014 года в Украине, в том числе бегство в феврале президента Виктора Януковича за границу, прошедшие в мае и октябре досрочные президентские и парламентские выборы, а также принятый в октябре закон о люстрации чиновников вновь делают актуальным вопрос о сменяемо-

сти политической элиты Украины. В современной украинистике вопрос о том, подпадает ли Украина под классические трактовки теории элитизма, в соответствии с которыми политический прогресс происходит в результате смены у власти действующей политической элиты ее политическими противниками, которых принято называть контрэлитой, до сих пор был одним из наиболее спорных.

Большинство исследователей еще в 90-е годы обнаружили, что как таковой резкой смены политической элиты в современной Украине никогда не было, хотя запрос на такую смену элит со стороны общества возникал несколько раз. Подобную точку зрения применительно к разным этапам современной украинской политической истории мы находим в работах В. Полохало [19 С. 17; 20 С. 7-15] В. Фесенко [24 С. 87-94; 25 С. 120-146], М. Шульги [29; 28 С. 59-60], О. Мясникова [13 С. 147-157; 14 С. 59-60], Л. Козловской [4], О. Куценко [6 С. 158-172; 7 194-209], В. Броникова [1], О. Дащаковской [2] и др.

В то же время ряд специалистов считают, что Украина не избежала смены элит. Подобные утверждения в отношении Оранжевой революции 2004-2005 годов можно найти в публикациях Н. Погорилой [15 С. 302-330], А. Корякиной [5], О. Мирзоева [12 С. 104-122].

Можно встретить и промежуточную точку зрения. В частности, Ю. Мациевский [10 С. 17-37] говорит об ограниченной смене элит в ходе Оранжевой революции.

Такое разнообразие точек зрения на вопрос о сменяемости элит в Украине выглядит несколько парадоксальным, учитывая политические реалии этого государства. Украине в отличие от ряда постсоветских государств удалось избежать установления тоталитарных и автократических форм правления, при которых находящаяся у власти политическая элита консервирует собственное правление, стремится сделать его бессрочным.

Наоборот, в стране в результате демократических выборов и активных политических процессов постоянно менялись политические лидеры и правительства. К декабрю 2014 года за 23 года независимости в Украине сменилось 5 президентов и 32 состава правительства. Во главе правительства в должности председателя кабинета министров и исполняющего обязанности председателя кабинета министров побывали 19 человек. Причем многие дважды, Виктор Янукович и Юлия Тимошенко – трижды, а Николай Азаров возглавлял 4 состава правительства [22]. За это время также произошла Оранжевая революция 2004–2005 годов, когда под напором народных масс власть была вынуждена согласиться на фактическое переголосование итогов президентских выборов, в ходе которого она потерпела поражение, и Евромайдан 2013–2014 годов, в результате которого действующий президент бежал из страны.

Кроме того, с момента обретения Украиной независимости сильно изменился не только партийно-

политический ландшафт, когда на смену монопольно распоряжавшейся властью КПСС пришло несколько десятков активно участвующих в выборах различных уровней партий, но и социально-политическое устройство. Безраздельное доминирование во власти партийно-хозяйственного актива в начале 90-х сменилось на власть чиновничества, а с середины 90-х к началу 2000-х годов постепенно трансформировалось в господство в политической и экономической сфере сражающихся между собой за ресурсы региональных промышленно-политических кланов и олигархических групп.

Все перечисленные выше факты должны свидетельствовать о том, что Украина пережила уже не одну смену элит. Однако большинство исследователей считают все-таки иначе. Все перестановки во власти они склонны расценивать скорее не как смену элит, а как замену одной правящей группы политической элиты на другую, так как новыми ключевыми политическими фигурами в руководстве страны при смене власти, как правило, становились выходцы из терявшей власть прежде правящей группы политэлиты. Фактически процессы в правящем классе Украины в отличие от классических трактовок борьбы элиты и конрэлиты они рассматривают как борьбу между собой различных групп одной правящей элиты.

Причина такой трактовки заключается в том, что практически каждый раз при смене власти в Украине эта власть переходит в руки людей, которые занимали ключевые властные позиции в предыдущих составах правительства, парламента и администрации президента Украины. Фактически вновь пришедшие к власти ключевые политики входили в состав уходящей правящей группы политической элиты, и лишь в какой-то момент от нее отделились.

Это, впрочем, не отменяет эволюционной ротации правящей группы политической элиты, когда многие властные посты переходят в руки представителей новой команды. В начале 90-х, после развала СССР, внутри украинской политической и хозяйственной элиты произошла масштабная ротация кадров. На смену рожденному в 40-е–50-е годы поколению функционеров эпохи бывшего первого секретаря ЦК КПУ Владимира Щербицкого пришли более прагматичные и готовые к переменам «шестидесятники» [23 С. 16-25; 25 С. 120-146; 29], большинство из которых ранее представляли партийно-хозяйственный актив. Впрочем, в Верховной раде появилось достаточно много бывших борцов против СССР. Сохранившая власть партийно-хозяйственная номенклатура УССР для сохранения власти пошла на союз с видными представителями существовавшей в СССР контрэлиты в лице мечтавших о свержении коммунистов диссидентов из числа украинских националистов. Партийно-хозяйственная номенклатура тогда также отказалась от коммунистической идеологии, взяв на вооружение

идеологию ранее идейно чуждых ей украинских националистов.

О масштабах кадровой ротации в политической элите Украины в 90-е – начале 2000х годов могут свидетельствовать кадровые изменения в депутатском корпусе Верховной рады Украины. Второй созыв парламента независимой Украины по сравнению с первым созывом обновился на 85 процентов, третий состав по сравнению со вторым – на 66, четвертый состав по сравнению с третьим – на 54, а пятый состав по сравнению с четвертым – на 66 процентов [2].

Однако все эти изменения нельзя считать сменой политической элиты на контрэлиту, так как одних партийно-хозяйственных функционеров времен СССР сменяли на различных государственных постах другие выходцы из советских партийно-хозяйственных структур и их ставленники. При этом президентами страны все 90-е годы были выдвиженцы старой советской партийно-хозяйственной элиты: член политбюро ЦК КПУ, председатель Верховной рады УССР в 1990–1991 годах Леонид Кравчук и генеральный директор Южного машиностроительного завода в 1986–1992 годах Леонид Кучма.

В результате Оранжевой революции 2004–2005 годах произошла новая крупная ротация управленческих кадров. В центральных и местных органах государственной власти были заменены 18 тысяч руководителей различного звена, появилось достаточно много новых и не всегда компетентных лиц [26 С. 215-242]. Однако оказавшиеся у власти лидеры Оранжевой революции и более мелкие политические фигуры в свое время входили в правящую группу политической элиты времен президентства Л. Кучмы.

В частности, избранный президентом Виктор Ющенко в 1993–1999 годах был председателем Национального банка Украины, а с декабря 1999 по май 2001 года возглавлял правительство страны. Назначавшаяся дважды в президентство В. Ющенко главой кабинета министров Юлия Тимошенко при президенте Л. Кучме в 1999–2001 годах была вице-премьером в правительстве В. Ющенко. А возглавлявший с августа 2006 года по ноябрь 2007 года правительство Виктор Янукович вообще был главным противником В.Ющенко на президентских выборах 2004–2005 годов и считался на них официальным выдвиженцем уходившего президента Л. Кучмы.

Не произошло смены правящей элиты и после победы на президентских выборах в 2010 году В. Януковича, хотя он и представлял оппозиционный по отношению к лидерам Оранжевой революции донецкий клан. Несмотря на то что в президентство В. Януковича была осуществлена новая ротация госаппарата, из него изгонялись бывшие назначенцы прежней власти, против нескольких десятков из них возбуждены уголовные дела, а Ю. Тимошенко и часть ее сторонников были приговорены к тюремному заключению, сам В. Янукович в президентство В. Ющенко входил в

политическую элиту Украины. Под его контролем была крупнейшая депутатская фракция в Верховной раде, что делало его в условиях парламентско-президентской республики равноправным игроком во властном треугольнике, который составляли президент В. Ющенко, премьер Ю. Тимошенко и лидер парламентской оппозиции В. Янукович.

Более того, в 2006–2007 годах в период обострения отношений между В. Ющенко и Ю. Тимошенко В. Янукович возглавлял правительство, то есть не просто входил в политическую элиту страны, а в ее правящую группу. При этом в его команде нашлось место не только оппозиционным командам В. Ющенко и Ю. Тимошенко политикам, но и представителям высших эшелонов власти времен президентства В. Ющенко.

Назначенный в 2007 году во времена президентства В. Ющенко председателем совета Национального банка Украины один из влиятельных представителей его команды Петр Порошенко сохранял этот пост еще более двух лет и после победы на президентских выборах в 2010 году В. Януковича. В 2012 году П. Порошенко покинул его, чтобы пересесть в кресло министра экономического развития и торговли Украины в «первом» правительстве Н. Азарова [21].

Спикер Верховной рады в 2008–2012 годах Владимир Литвин благодаря переходу из парламентской коалиции «оранжевых» партий в новую парламентскую коалицию с Партией регионов и Компартией Украины рассматривался как ключевой игрок правящей группы политической элиты не только периода президентства В. Ющенко, но и первых двух с половиной лет президентства В. Януковича. После смены в 2010 году на посту президента В. Ющенко на В. Януковича В. Литвин не только сам перешел в новую правящую коалицию, за ним последовала его фракция, что коренным образом изменило политический расклад в Верховной раде. Ранее, в 1994–2004 годах В. Литвин занимал ряд высоких постов в администрации президента Л. Кучмы, включая с 1999 года пост главы администрации президента, и вообще считался «серым кардиналом» Л. Кучмы [8].

Не менее активно вслед за изменениями политической конъюнктуры в стремлении остаться в правящей группе политической элиты меняли своих партнеров и союзников также политики более мелкого масштаба. Например, один из активистов Оранжевой революции, лидер гражданской кампании «ПОРА», Владислав Каськив, побыв в 2005–2006 годах советником президента В. Ющенко, а в 2009–2010 годах – советником премьера Ю. Тимошенко, после смены президента в 2010 году вписался в новую правящую команду. Сначала в августе 2010 года он занял пост руководителя рабочей группы по национальным проектам Комитета по экономическим реформам при президенте Украины В. Януковиче, а в декабре 2010 года стал главой Государственного агентства по ин-

вестициям и управлению национальными проектами Украины [3].

После проигрыша в 2010 году главой кабмина Украины Ю.Тимошенко президентских выборов В. Януковичу ориентировавшаяся на нее фракция в Верховной раде БЮТ-Батькивщина потеряла более трети депутатов. Бывшие сторонники Ю. Тимошенко не захотели оставаться в оппозиционной фракции и либо перебежали в пропрезидентскую фракцию Партии регионов, либо стали внефракционными депутатами, которые по принципиальным вопросам голосовали солидарно депутатами от правящей Партии регионов. С момента образования фракции БЮТ-Батькивщина в 2007 году и до окончания каденции в 2012 году ее численность сократилась со 156 до 97 депутатов [27].

Подобные перебежки депутатов из одних депутатских фракций в другие, зачастую идейно чуждые, были характерны для разных составов Верховной рады, областных и городских рад в 2000-е годы. В Украине за ними закрепился термин «тушкование», а депутатов-перебежчиков называют «тушками».

Широко распространенное стремление украинских политиков разных уровней постоянно находиться именно в правящей группе политической элиты, их готовность менять политические партии невзирая на идеологические партийные установки свидетельствуют в пользу трактовки о наличии в Украине только одной политической элиты, разделенной на различные группы, рвущиеся к власти. В пользу такой трактовки также говорит и готовность политических партий и их фракций в органах законодательной власти разных уровней принимать в свои ряды таких перебежчиков.

Фактически между оппозиционными политиками и их оппонентами из власти в Украине нет непреодолимых идеологических и иных преград, которые позволили бы выделить несколько политических элит или противопоставить политической элите конрэлиту.

В классических вариантах, на которых во многом строилась теория элитизма, скажем, в Германии начала 30-х годов, можно четко выделить правящую элиту в лице ряда центристских партий, в разных комбинациях и пропорциях деливших между собой власть вплоть до 1933 года, и противостоящие им две контрэлиты: коммунистов и национал-социалистов. При этом сложно представить столь активные как в современной Украине миграции между тремя этими политическими силами партийных функционеров всех уровней. Более того, если приход к власти в Германии национал-социалистов, ровно как и гипотетическая победа коммунистов, вели к совершенно новому качеству немецкого государства и политической системы, то в Украине все смены правящей группы политической элиты вели скорее к простой перестановке лиц на государственных должностях и смене выгодоприобретателей административного ресурса в хозяйственных и бизнес структурах. Общественно-полити-

ческий строй при этом медленно эволюционировал от власти партийно-хозяйственного актива в эпоху СССР, к господству выросшего из этого актива украинского чиновничества в первой половине 90-х и кланово-олигархическому капитализму в 2000-е.

Попытки ряда исследователей трактовать украинские события как смену одной политической элиты другой, хотя бы в применении к Оранжевой революции, можно объяснить в одних случаях увлеченностью революционными событиями и желанием выдать желаемое за действительное, как в работе Н. Погорилой [15 С. 327]. В других случаях, как у А. Корякиной [5 С. 37], и О. Мирзоева [12 С. 111], неоправданными обобщениями ситуации в Украине с событиями в других постсоветских государствах, в которых, возможно, в случаях с «цветными» революциями, как в Грузии, можно говорить о смене элит.

Вполне корректной к событиям Оранжевой революции является также трактовка Ю. Мациевского, считающего, что в ходе тех событий произошла ограниченная смена элит, если под «элитами» понимать разные группы украинской политической элиты [10 С. 17-37].

Несколько сложнее дать ответ относительно последовавших вслед за Евромайданом событий 2014 года. Власть в стране революционным путем сначала перешла к лидерам парламентской оппозиции времен президентства В. Януковича. Исполнять обязанности беглого президента и верховного главнокомандующего с конца февраля до вступления в должность 7 июня вновь избранного президента должен был выбранный в феврале спикером Верховной рады давний сторонник Ю. Тимошенко Александр Турчинов. В свою очередь правительство возглавил другой представитель объединенной оппозиции-БЮТ Арсений Яценюк.

Оба эти политика последнее десятилетие входили в правящую элиту Украины, занимали высокие государственные и партийные посты. Следует обратить также внимание на то обстоятельство, что оба оппозиционных политика были поставлены во главе государства после бегства В. Януковича тем же составом Верховной рады, в котором до Евромайдана они представляли оппозицию. Такая готовность большинства представителей депутатского корпуса проголосовать за политиков, которых они еще недавно воспринимали как политических противников, говорит скорее о том, что в Украине присутствует одна политическая элита. Антагонизм если не между лидерами, то между большинством представителей одной группы политической элиты к представителям другой группы оказался не столь велик, чтобы их считать двумя разными элитами, элитой и конрэлитой.

Избрание новым президентом Украины П. Порошенко также свидетельствует в пользу трактовки об одной политической элите в Украине. Мало того, что этот политик успел поработать на министерских должностях как в лагере сторонни-

ков Оранжевой революции, так и в одном из правительств времен президентства В. Януковича, он также является одним из основателей Партии регионов, правящей партии во времена нахождения у власти В. Януковича.

Немаловажно, что в ходе событий, последовавших за бегством В. Януковича, к власти не смогли пробиться наиболее активные и бескомпромиссные бойцы Евромайдана из «Правого сектора», во многом благодаря которым режим В. Януковича пал. Вероятно, именно из этого наиболее радикального крыла «Евромайдана», представители которого раньше никогда не были у власти, могла быть сформирована контрэлита и часть новой политической элиты страны. Однако на выборах президента кандидат от «Правого сектора» Дмитро Ярош набрал только 0,7 процента голосов [17], а на выборах в Верховную раду за его партию проголосовало всего 1,8 процента избирателей [16].

Несколько выбивается на этом фоне люстрация, а также назначение на ряд ключевых постов в правительство иностранцев.

В октябре 2014 года в Украине был принят закон «Об очищении власти», предусматривающий люстрацию чиновников. В соответствие с ним под проверку попадают чиновники, судьи, работники правоохранительных органов периода президентства В. Януковича, госслужащие, которые сотрудничали с КГБ, либо окончили школы КГБ, а также занимавшие руководящие должности в КПСС и ВЛКСМ, всего более миллиона человек. Из органов власти должны быть изгнаны те из них, кто не сможет доказать легальность происхождения имущества своей семьи. Кроме того подлежат увольнению должностные лица, которые поддерживали антиукраинские акции в Крыму и Донбассе, либо подавляли или не противодействовали подавлению Евромайдана [9].

В декабре на ряд ключевых постов были приняты министры с иностранным гражданством, которым указом президента было предоставлено украинское гражданство. Министром экономики был назначен литовец Айварас Абромавичус, министром здравоохранения – грузин Александр Квиташвили, а министром финансов – гражданка США украинского происхождения Наталья Яресько [11].

Ранее никогда украинские власти не шли на подобные шаги. Однако вряд ли эти действия новой власти можно считать сменой элит, они вполне вписываются в концепцию эволюционной ротации правящей группы украинской элиты, которая проходит при каждой смене власти. Большинство ключевых позиций в органах власти все равно занимают хорошо известные жителям Украины представители «старой» политической элиты, многие из которых умеют приспосабливаться как к нахождению в правящей группе политической элиты, так и в оппозиции, а часть ухитряется сохранять руководящие посты даже при смене власти.

Таким образом, применительно к Украине вряд ли можно применять классическую теорию элитизма,

предполагающую наличие нескольких политических элит, или элиты и контрэлиты. В украинской политике с момента обретения независимости господствует одна политическая элита, которая делится на несколько групп, большинство которых носит черты кланово-олигархического характера. Несмотря на отсутствие альтернативных элит в стране происходит регулярная смена власти демократическим путем, в ходе которой одна группа политической элиты сменяет во главе государства другую группу. При этом обычно часть представителей бывшей правящей группы политической элиты переходит в состав новой правящей элитной группы.

Евромайдан 2013–2014 годов и последовавшая «революционная» смена власти не смогли коренным образом изменить кланово-олигархическое устройство украинской элиты, привести к появлению альтернативных политических элит. При этом правящей группе украинской политической элиты свойственны кадровые ротации, одними из проявлений которых являются люстрация и назначение министров-иностранцев.

Список литературы

1. *Броников В.В. Трансформация политической элиты Украины : дис. на соискание ученой степени кандидата политических наук. – СПб, 2002.*
2. *Дащаківська О.Ю. Політична еліта України: проблема легітимації : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук. – Львів, 2007.*
3. *Каськив Владислав Владимирович. Досье // Facenews. URL: http://www.facenews.ua/file/2012/59557/(Дата обращения 23.12.2014).*
4. *Козловська Л.В. Порівняльний аналіз формування української політичної еліти на зламних етапах XX століття (кінець 10-х і 90-і роки) : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук. – Одеса, 2000.*
5. *Корякина А.А. Политические кризисы в странах постсоветского пространства: факторы возникновения и развития (на примере современной Украины) : дис. на соискание ученой степени кандидата политических наук. – Уфа, 2007.*
6. *Куценко О. Самоопределение правящей элиты как фактор социального риска в игровом поле украинской политики // Российские общественные науки: новая перспектива. – вып. 8, ч. 2. – М., 1997. – С. 158–172.*
7. *Куценко О. Тенденции формирования и структура региональной элиты на Украине // Этнические и региональные конфликты в Евразии, книга 2: Россия, Украина, Белоруссия. – М., 1997. – С. 194–209.*
8. *Литвин Владимир Михайлович // Ліга.Досье. URL: http://file.liga.net/person/599-vladimir-litvin.htm (Дата обращения 23.12.2014).*
9. *Люстрация должна начаться с Министерства юстиции – Соболев // Ліга.Новости. URL: http://news.liga.net/news/politics/3329624-lyustratsiya_dolzhna_nachatsya_s_ministerstva_yustitsii_sobolev.htm дата обращения 15.12.2013).*
10. *Мациевский Ю. Смена, транзит или цикл: динамика политического режима в Украине в 2004-2010 гг. // Полис. – 2010. – № 5. – С. 17–37.*
11. *Министры-иностранцы планируют собрать свои команды из украинцев // ТСН. URL: http://ru.tsn.ua/politika/ministry-inostrancy-planiruyut-sobrat-svoi-komandy-iz-ukraincev-399292.html(дата обращения 15.12.2013).*
12. *Мирзоев О. Украина сегодня: возможно ли второе издание «оранжевой революции»? // Оранжевые сети. От Белграда до Бишкека. – СПб., 2008. – С. 104–122.*
13. *Мясников О. Украинская элита: ее трансформация и ориентации // Российские общественные науки: новая перспектива. – вып. 8, ч. 2. – М., 1997. – С. 147–157.*

14.Мясников О.Г. Смена правящих элит: «консолидация» или «вечная схватка»? // Полис. – 1993. – С. 59–60.

15.Погорила Н. Принципы легитимации политического режима на примере отношения к приватизации на Украине: два года до и спустя после Оранжевой революции // Административные реформы в контексте властных отношений. – 2008. – С. 302–330.

16.Позачергові вибори народних депутатів України 26 жовтня 2014 року. Результати голосування // Центральна виборча комісія. Офіційний сайт. URL: http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp001 (дата обращения 15.12.2013).

17.Позачергові вибори Президента України 25 травня 2014 року. Результати голосування // Центральна виборча комісія. Офіційний сайт. URL: http://www.cvk.gov.ua/vp2014/wp001.html (дата обращения 15.12.2013).

18.Полохало В. Негражданское общество как социологический феномен Украины (отражение социального характера «среднего» украинца в избирательном процессе) // Полис. – 1999. – № 6. – С. 25–33.

19.Полохало В. Неототалітарні трансформації посткомуністичної влади в Україні // Політична думка. – 1994. –№ 3. – С. 17.

20.Полохало В. Политология посткоммунизма в Украине и России (к методологии политического анализа) // Полис. – 1998. – № 3. – С. 7–15.

21.Порошенко Петро Олексійович. Біографія // Президент України Порошенко Петро Олексійович. Офіційне інтернет-представництво. URL: http://www.president.gov.ua/content/president_biography.html (Дата обращения 23.12.2014).

22.Список премьер-министров Украины // Википедия URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA_%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BC%D1%8C%D0%B5%D1%80-%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B2_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B8%D0%BD%D1%8B (Дата обращения 23.12.2014).

23.Танчер В.В. Теория неоэлитизма в свете демократической трансформации в украинские реалии // СОЦИС: социологические исследования. –1999. – № 10. – С. 16–25.

24.Фесенко В. В. Политическая элита Украины: противоречия формирования и развития // Полис. – 1995. – № 6. – С. 87–94.

25.Фесенко В. Политические поколения России и Украины в посткоммунистической реальности: сравнительный анализ // Российские общественные науки: новая перспектива. – вып. 8, ч. 2. – М., 1997. – С. 120–146.

26.Фесенко В. Сила и слабости партийной системы Украины // Политическая наука. – 2006. – № 1. – С. 215–242.

27.Фракція «БЮТ - «Батьківщина» VI скликання (2007-2012) // Верховна Рада України, офіційний портал URL: http://w1.c1.rada. gov.ua/pls/site2/p_fraction?pidid=2322 (дата обращения 15.12.2013).

28.Шульга М., Потєхін О., Бойко Н., Парахонська О., Шульга Т. Правляча еліта сучасної України. Київ, 1998; Мясников О.Г. Смена правящих элит: «консолидация» или «вечная схватка»? … – С. 59–60.

29.Шульга М.О. Особливості процесу зміни правлячих еліт у період системної трансформації суспільства // Українське суспільство на порозі третього тисячоліття. – Київ, 1999.

TO THE QUESTION OF THE UKRAINIAN POLITICAL ELITE TURNOVER

S.A. Sklyarov,
Researcher of ALSR,
Chief Editor of Labour and Social Affairs
Candidate of Historical Sciences. Adres: Rossiya, 141400,

Moskovskaya obl., g. Himki, ul. Engel'sa, d.7/15.
Tel.: 8-915-0409566. Email: redaktors@mail.ru

Annotation. The article examines the transformation processes of the Ukrainian political elite since the Ukraine's acquisition of independence to present days, as well as methodological approaches to their assets. The urgency of the issue has raised in connection with the events of 2014 as a result of Euromaidan change of power in this country. In particular, the author focuses on the topical modern science problem of the assessments of compliance of the processes in the Ukrainian political elite with the classical theory of elitism, which provides for the presence of several elites in the political field and sees the development of the political process as a replacement of the ruling elite by the counter-elite. The paper presents three points of view, existing in modern Ucrainistics: the replacement of the political elite from the Soviet era did not take place; this replacement took place in Ukraine as well as in other countries affected by the «color» revolutions; we can speak only of partial replacement of the political elite.

Following the majority of the researchers, the author comes to the conclusion that there is only one political elite in Ukraine, which is divided into several groups aspiring to occupy a dominant power position. The paper also proves that due to the specifics of formation and transformation of the Ukrainian political elite there were no abrupt changes in the political elite since the collapse of the USSR, and the political process has been limited only to the replacement of one group of the ruling elite by the other, and the co-optation of individual representatives of competing groups into the ruling group of political elite. In this case, the events of 2014, despite the Euromaidan, the flight of President Viktor Yanukovych, the early presidential and parliamentary elections, the lustration and the appointment of foreigners to a number of ministerial posts still can hardly be considered a radical change of the political elite.

Key concepts: political elite, counter-elite, a change of elites, the party-economic asset, industrial and political clans, oligarchic groups, the ruling political elite group, lustration.

References

1. *Bronikov V.V. Transformatsiya politicheskoy elity Ukrainy : dis. na soiskanie uchenoy stepeni kandidata politicheskih nauk. – SPb, 2002.*
2. *Daschakivs'ka O.Yu. Politichna elita Ukraïni: problema legitimatsiï : avtoref. dis. na zdobuttya naukovogo stupenya kandidata politichnih nauk. – L'viv, 2007.*
3. *Kas'kiv Vladislav Vladimirovich. Dos'e // Facenews. URL: http://www.facenews.ua/file/2012/59557/(Data obrascheniya 23.12.2014).*
4. *Kozlovs'ka L.V. Porivnyal'niy analiz formuvannya ukraïns'koï politichnoï eliti na zlamnih etapah XX stolittya (kinets' 10-h i 90-i roki) : avtoref. dis. na zdobuttya naukovogo stupenya kandidata politichnih nauk. – Odesa, 2000.*
5. *Koryakina A.A. Politicheskie krizisy v stranah postsovetskogo prostranstva: faktory vozniknoveniya i razvitiya (na primere sovremennoy Ukrainy) : dis. na soiskanie uchenoy stepeni kandidata politicheskih nauk. – Ufa, 2007.*
6. *Kutsenko O. Samoopredelenie pravyaschey elity kak faktor sotsial'nogo riska v igrovom pole ukrainskoy politiki // Rossiyskie obschestvennye nauki: novaya perspektiva. – vyp. 8, ch. 2. – M., 1997. – S. 158–172.*
7. *Kutsenko O. Tendentsii formirovaniya i struktura regional'noy elity na Ukraine // Etnicheskie i regional'nye konflikty v Evrazii, kniga 2: Rossiya, Ukraina, Belorussiya. – M., 1997. – S. 194–209.*
8. *Litvin Vladimir Mihaylovich // Liga.Dos'e. URL: http://file.liga.net/person/599-vladimir-litvin.htm (Data obrascheniya 23.12.2014).*
9. *Lyustratsiya dolzhna nachat'sya s Ministerstva yustitsii – Sobolev // Ligi.Novosti. URL: http://*

news.liga.net/news/politics/3329624-lyustratsiya_dolzhna_nachatsya_s_ministerstva_yustitsii_sobolev.htm data obrascheniya 15.12.2013).

10. Matsievskiy Yu. Smena, tranzit ili tsikl: dinamika politicheskogo rezhima v Ukraine v 2004-2010 gg. // Polis. – 2010. – № 5. – S. 17–37.

11. Ministry-inostrantsy planiruyut sobrat' svoi komandy iz ukraintsev // TSN. URL: http://ru.tsn.ua/politika/ministry-inostrancy-planiruyut-sobrat-svoi-komandy-iz-ukraincev-399292.html(data obrascheniya 15.12.2013).

12. Mirzoev O. Ukraina segodnya: vozmozhno li vtoroe izdanie «oranzhevoy revolyutsii»? // Oranzhevye seti. Ot Belgrada do Bishkeka. – SPb., 2008. – S. 104–122.

13. Myasnikov O. Ukrainskaya elita: ee transformatsiya i orientatsii // Rossiyskie obschestvennye nauki: novaya perspektiva. – vyp. 8, ch. 2. – M., 1997. – S. 147–157.

14. Myasnikov O.G. Smena pravyaschih elit: «konsolidatsiya» ili «vechnaya shvatka»? // Polis. – 1993. – S. 59–60.

15. Pogorila N. Printsipy legitimatsii politicheskogo rezhima na primere otnosheniya k privatizatsii na Ukraine: dva goda do i spustya posle Oranzhevoy revolyutsii // Administrativnye reformy v kontekste vlastnyh otnosheniy. – 2008. – S. 302–330.

16. Pozachergovi vibori narodnih deputativ Ukraïni 26 zhovtnya 2014 roku. Rezul'tati golosuvannya // Tsentral'na viborcha komisiya. Ofitsiyniy sayt. URL: http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp001 (data obrascheniya 15.12.2013).

17. Pozachergovi vibori Prezidenta Ukraïni 25 travnya 2014 roku. Rezul'tati golosuvannya // Tsentral'na viborcha komisiya. Ofitsiyniy sayt. URL: http://www.cvk.gov.ua/vp2014/wp001.html (data obrascheniya 15.12.2013).

18. Polohalo V. Negrazhdanskoe obschestvo kak sotsiologicheskiy fenomen Ukrainy (otrazhenie sotsial'nogo haraktera «srednego» ukraintsa v izbiratel'nom protsesse) // Polis. – 1999. – № 6. – S. 25–33.

19. Polohalo V. Neototalitarni transformatsiï postkomunistichnoï vladi v Ukraïni // Politichna dumka. – 1994. –№ 3. – S. 17.

20. Polohalo V. Politologiya postkommunizma v Ukraine i Rossii (k metodologii politicheskogo analiza) // Polis. – 1998. – № 3. – S. 7–15.

21. Poroshenko Petro Oleksiyovich. Biografiya // Prezident Ukraïni Poroshenko Petro Oleksiyovich. Ofitsiyne internet-predstavnitstvo. URL: http://www.president.gov.ua/content/president_biography.html (Data obrascheniya 23.12.2014).

22. Spisok prem'er-ministrov Ukrainy // Vikipediya URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA_%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BC%D1%8C-%D0%B5%D1%80-%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B2_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B8%D0%BD%D1%8B (Data obrascheniya 23.12.2014).

23. Tancher V.V. Teoriya neoelitizma v svete demokraticheskoy transformatsii v ukrainskie realii // SOTsIS: sotsiologicheskie issledovaniya. –1999. – № 10. – S. 16–25.

24. Fesenko V. V. Politicheskaya elita Ukrainy: protivorechiya formirovaniya i razvitiya // Polis. – 1995. – № 6. – S. 87–94.

25. Fesenko V. Politicheskie pokoleniya Rossii i Ukrainy v postkommunisticheskoy real'nosti: sravnitel'nyj analiz // Rossiyskie obschestvennye nauki: novaya perspektiva. – vyp. 8, ch. 2. – M., 1997. – S. 120–146.

26. Fesenko V. Sila i slabosti partiynoy sistemy Ukrainy // Politicheskaya nauka. – 2006. – № 1. – S. 215–242.

27. Fraktsiya «BYuT - «Bat'kivschina» VI sklikannya (2007-2012) // Verhovna Rada Ukraïni, ofitsiyniy portal URL: http://w1.c1.rada. gov.ua/pls/site2/p_fraction?pidid=2322 (data obrascheniya 15.12.2013).

28. Shul'ga M., Potehin O., Boyko N., Parahons'ka O., Shul'ga T. Pravlyacha elita suchasnoï Ukraïni. Kiïv, 1998; Myasnikov O.G. Smena pravyaschih elit: «konsolidatsiya» ili «vechnaya shvatka»? … – S. 59–60.

29. Shul'ga M.O. Osoblivosti protsesu zmini pravlyachih elit u period sistemnoï transformatsiï suspil'stva // Ukraïns'ke suspil'stvo na porozi tret'ogo tisyacholittya. – Kiïv, 1999.