

ВЕСТНИК
МОСКОВСКОГО ФИНАНСОВО-ЮРИДИЧЕСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА МФЮА

№ 1 2015

Москва
2015

ВЕСТНИК Московского финансово- юридического университета МФЮА

Herald of the Moscow
university
of finances
and law MFUA

Свидетельство о регистрации
ПИ № ФС77-46273
от 24.08.2011

ISSN 2224-669X

№ 1 2015

Издается с 2011 г.
Выходит 4 раза в год

Учредители:
Аккредитованное образовательное
частное учреждение высшего
образования «Московский
финансово-юридический
университет МФЮА»,
Аккредитованное образовательное
учреждение высшего образования
«Московский университет государ-
ственного управления»

Адрес редакции:
117447, г. Москва,
ул. Б. Черемушкинская,
д. 17А, стр. 6

Интернет-адрес:
<http://www.mfua.ru>
E-mail: vestnik@mfua.ru

Журнал распространяется
через каталог НТИ
ОАО «Агентство «Роспечать»
(индекс 66053)

Отдел рекламы и подписки:
Тел.: 499-979-00-99, доб. 3624
E-mail: vestnik@mfua.ru

Главный редактор

А.Г. Забелин,
доктор экономических наук, профессор,
член-корреспондент РАО,
Почетный работник высшего профессионального обра-
зования РФ, председатель Совета Российской ассоциа-
ции аккредитованных учебных заведений,
председатель Ассоциации негосударственных средних
специальных учебных заведений.

Заместитель главного редактора

И.А. Горюнов
E-mail: Goryunov.I@mfua.ru

Ответственный редактор

Д.А. Семёнова
Тел. 499-979-00-99 (доб. 3679)
E-mail: Semenova.D@mfua.ru; vestnik@mfua.ru

Редакционный совет:

д-р юрид. наук, профессор А.В. Абсаямов
д-р экон. наук, профессор А.В. Бузгалин
д-р экон. наук, профессор А.В. Колганов
д-р пед. наук, профессор О.И. Коломок
д-р юрид. наук, доцент Н.Н. Куняев
д-р техн. наук, профессор Г.А. Минаев
канд. техн. наук, доцент О.А. Забелин
канд. пед. наук, доцент Г.А. Забелина
канд. экон. наук С.А. Забелина
канд. социол. наук, профессор Е.Г. Калинин

Редакционная коллегия:

д-р ист. наук И.Н. Лозбенев
канд. юрид. наук П.Т. Савин
канд. физ.-мат. наук, доцент А.Ю. Байков
канд. экон. наук Н.А. Вершинина
канд. пед. наук Н.Н. Ширяева
канд. экон. наук, доцент И.В. Евсеева
канд. психол. наук И.А. Кравченко
канд. юрид. наук, доцент Л.В. Зарапина
канд. техн. наук, доцент А.П. Титов
канд. экон. наук, доцент Ю.А. Орел
канд. экон. наук, доцент В.Г. Шийко

© Московский финансово-юридический университет
МФЮА

СОДЕРЖАНИЕ

НАУКИ ОБ ОБЩЕСТВЕ

Экономика и финансы

- В.А. Григорян*
Сравнительный анализ рисков банков с государственным участием
и частных коммерческих банков8
- Ю.М. Николенко*
Возможности внедрения механизма дифференцированных взносов
в систему страхования вкладов в России17
- В.П. Вороньков*
А. Файоль: функции руководства в управлении промышленным
предприятием24
- Г.А. Минаев*
Измерение управления41

Юриспруденция

- Д.В. Корнилов*
Правительство Российской Федерации как орган,
осуществляющий исполнительную власть в Российской Федерации.....56
- Р.Ю. Маслов*
Понятие и основные методы финансовой деятельности
государства и органов местного самоуправления75
- Р.Н. Василенко*
Полномочия представительных органов муниципальных округов –
Советов депутатов г. Москвы в сфере строительства89
- А.Г. Пчельников*
Понятие банковской деятельности и банковских правоотношений93
- А.С. Андреева*
Роль разработки концепции развития земельного участка
при проведении его застройки.....106
- З.А. Благова*
Регулирование и потребности развития органов местного
самоуправления с учетом мирового опыта.....110
- К.В. Мелешко*
Выселение из жилого помещения за неуплату коммунальных платежей117

ИНЖЕНЕРНОЕ ДЕЛО, ТЕХНОЛОГИИ И ТЕХНИЧЕСКИЕ НАУКИ

Математическое моделирование, численные методы и комплексы программ

В.В. Арутюнов

Современные информационные технологии
в профессиональной деятельности 126

В.В. Арутюнов

Информатика: рейтинг цитируемости российских ученых по версии РИНЦ 136

В.П. Седякин, Н.В. Гришина, С.В. Булгаков

О методологических проблемах информационных наук 145

А.П. Титов, Е.П. Лебедева

Информационно-образовательное пространство
как элемент образовательных технологий 152

П.Ю. Филяк, В.А. Власов, А.А. Щанова

Обучение информационным технологиям и информационной безопасности:
компетентность студентов как обратная связь 157

А.С. Рабинович, О.В. Казарин

Аутентификация пользователя информационной системы
с использованием технологии NFC 166

П.О. Селиверстова, Т.Е. Точилкина

Управление бизнес-процессами: преимущества,
проблемы применения, ошибки внедрения 172

В.В. Иванченко

Аудит информационных технологий 181

Н.С. Сергиенко

Роль информационных систем казначейства России в обеспечении
прозрачности публичных финансов 189

Г.Е. Шепитько, В.П. Сычёв

Использование модели Кобба–Дугласа для оценки
стоимости информационных ресурсов предприятия 198

ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

Философия

И.А. Горюнов

Гносеологическо-методологическая проблематика в работе
«Мысли к истолкованию природы» Д. Дидро 204

История

В.А. Тихонов

Канцелярия рекрутного счета России: 1711–1727 гг. 211

Филология

Т.М. Немчинова

Применение интерактивных методов обучения
на уроках английского языка 227

CONTENTS

SOCIAL SCIENCES

Economics and finance

V.A. Grigoryan

Comparative analysis of risks of state-owned and private commercial banks 8

Y.M. Nikolenko

The possibility of introducing a mechanism of differentiated contributions
to the deposit insurance system in Russia 17

V.P. Voroncov

A.Fayol: the functions of the executive by enterprise direction 24

G.A. Minaev

Measuring of management 41

Jurisprudence

D.V. Kornilov

The government of the Russian Federation as a body exercising
Executive power in the Russian Federation 56

R.Yu. Maslov

The concept and the basic methods of financial activities
state and local governments 75

R.N. Vasilenko

The powers of representative bodies of municipalities –
Councils of Deputies in Moscow in construction 89

A.G. Pchelnikov

The concept of banking and banking relationships 93

A.S. Andreeva

The role of development concept for the land plot during its development 106

Z.A. Blagova

Regulation and development needs of local authorities
taking into account world experience 110

K.V. Meleshko

Eviction of citizens from their premises as liability for failure
to pay utility charges 117

ENGINEERING, TECHNOLOGY AND TECHNICAL SCIENCE

Mathematical modeling, numerical methods and software

V.V. Arutyunov

Modern information technologies in professional activity 126

V.V. Arutyunov

Computer science: rating citation Russian scientists on the version of RSCI..... 136

V.P. Sedyakin, N.V. Grishina, S.V. Bulgakov

About the methodological problems of information sciences 145

A.P. Titov, E.P. Lebedeva

Information and education space element of educational technologies 152

P.Y. Filyak, V.A. Vlasov, A.A. Tschanova

Studying information technologies, information security:
students competence, as a feedback 157

A.S. Rabinovich, O.V. Kazarin

NFC-based user authentication in information system 166

P.O. Seliverstova, T.E. Tochilkina

Business processes management (BPM):
advantages, problems of use, errors of implementation..... 172

V.V. Ivanchenko

IT audit..... 181

N.S. Sergienko

The role of information systems of Russian treasury
to ensure the transparency of public finance..... 189

G.E. Shepitko, V.P. Sychev

Use of a model of Kobba–Douglas for the estimate
of the cost of the information resources of the enterprise..... 198

HUMANITIES SCIENCE

Philosophy

I.A. Goryunov

Epistemological and methodological perspectives in the work
Denis Diderot «Thoughts to the interpretation of nature» 204

History

V.A. Tihonov

The office the recruiting account Russia: 1711–1727 211

Philology

T.M. Nemchinova

Interactive teaching methods used in English classes 227

НАУКИ ОБ ОБЩЕСТВЕ

УДК 336.713

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РИСКОВ БАНКОВ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ И ЧАСТНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ БАНКОВ

В.А. Григорян

Аннотация. В статье приведены особенности рисков, с которыми сталкиваются банки при осуществлении своей деятельности. Изучены особенности деятельности банков с государственным участием. Проведено сравнение уровня рисков, которые несут частные коммерческие банки и банки с государственным участием, и изучены причины их различий.

Ключевые слова: банки с государственным участием, риски банковской деятельности, кредитный риск, риск ликвидности, моральный риск, репутационный риск, рентабельность активов.

Abstract. In the article it is discussed about the peculiarities of the risks which banks are facing during the implementation of their activities. The peculiarities of the actions of state-owned banks have been conducted in the research. A comparison has been made to measure the level of the risks that are being taken by private commercial banks and state-owned banks, as well as the reasons of those differences has also been studied.

Keywords: state-owned banks, banking risks, credit risk, liquidity risk, moral hazard, reputational risk, return on assets, ROA.

Любая кредитная организация осуществляет свою деятельность в условиях постоянного риска. Банковский риск есть присущая банковской деятельности возможность возникновения у кредитной организации убытков, а также ухудшения ее ликвидности вследствие наступления неблагоприятных событий, связанных с различного рода факторами.

Принятие рисков и осуществление банковской деятельности неразрывно связаны. Коммерческий банк, стремясь к генерированию максимально возможного объема прибыли, сталкивается с ограничением в виде рисков, сопутствующих проводимым банком операциям. Таким образом, учитывая прямую зависимость получаемого дохода и сопутствующих рисков, в обязанности руководства любого коммерческого банка и, в частности, департамента риск-менеджмента входит изуче-

ние, принятие и контроль уровня принимаемых рисков и определение оптимального соотношения доходности и риска.

Рисками, сопутствующими осуществлению банковской деятельности, являются:

- кредитный риск;
- процентный риск;
- рыночный риск;
- страновой риск;
- риск ликвидности;
- валютный риск;
- риск инфляции;
- операционный риск;
- моральный риск;
- репутационный риск;
- стратегический риск;

и пр.

При проведении сравнительного анализа рисков частных банков и банков с государственным участием следует определить сущность кредитных организаций с государственным участием, а также их отличие от частных банков.

Существует несколько подходов к определению сущности банков с государственным участием. Наиболее верным представляется следующий: банк с государственным участием – кредитная организация, характеризующаяся такими экономическими отношениями, которые определяют цели и задачи вхождения органов государственной власти в капитал того или иного банка. Банк с государственным участием – это кредитная организация, акции или доли уставного капитала которой напрямую или косвенно (через принадлежащие государству коммерческие и некоммерческие организации, иные банки) находятся в собственности органов государственной власти в размере, обеспечивающем влияние на проводимую кредитной организацией политику. Таким образом, выступая в качестве собственника, учредителя, акционера банка, органы государственной власти обеспечены возможностью участия в управлении данной кредитной организацией.

Если целями создания и функционирования частных коммерческих банков являются получение и максимизация прибыли, увеличение доли на рынке банковских услуг и пр., то целями функционирования банков с государственным участием являются реализация задач, поставленных ор-

ганами государственной власти, обеспечение положительного влияния на экономику страны и стимулирование стратегически важных отраслей и производителей в рамках национальной экономики. И в ситуации, в которой получение прибыли становится «противоположным» достижению данных целей, банки с государственным участием устанавливают приоритет в их реализации, нежели в получении прибыли.

Различие целей и задач частных банков и банков с государственным участием обуславливает и особенности последних:

- банки с государственным участием обычно создаются для поддержки той или иной отрасли, стабилизации финансовой системы или социальной сферы;

- банки с государственным участием обеспечены поддержкой (в том числе и финансовой) со стороны государства;

- банки с государственным участием могут выполнять роль агентов государства в тех или иных направлениях его деятельности и пр.

Изучение отличительных черт и сущности кредитных организаций с государственным участием необходимо для определения особенностей и причин возникновения и реализации рисков, с которыми связана их деятельность.

При проведении сравнительного анализа рисков следует начать с наиболее значимого, «классического» риска кредитной организации – кредитного риска. *Кредитный риск* – риск возникновения у кредитной организации убытков вследствие неисполнения, несвоевременного либо неполного исполнения должником финансовых обязательств перед кредитной организацией.

При изучении мирового опыта функционирования банков с государственным участием следует принимать во внимание, что за рубежом большинство из них представлены в виде банков развития. Банки развития обладают следующими особенностями: они, как правило, не прибегают к привлечению средств населения и организаций, функционируют для достижения оптимального экономического роста страны и обслуживают особые сферы экономики, не конкурируя с коммерческими банками. К таким сферам следует относить сельское хозяйство, жилищное строительство, финансирование внешнеэкономических операций и иные области, в которых прямая взаимосвязь между доходностью и риском нарушена: проекты зачастую являются и высокорисковыми, и малоприбыльными. Таким образом, деятельность данных организаций направлена на «заполнение» пробелов в виде неинтерес-

ных частным инвесторам и кредиторам, но имеющих значение для общества проектов. Отсюда и проистекает высокий уровень кредитных рисков у таких институтов: вероятность неисполнения обязательств заемщиками банков развития в 2–3 раза выше, чем у заемщиков коммерческих банков.

Возвращаясь к российской банковской системе, сравнительный анализ кредитного риска можно провести по частным кредитным организациям и коммерческим банкам с государственным участием, основываясь на данных о кредитных рисках банков, относимых к группе крупных, системно значимых кредитных организаций: «Россельхозбанк» и «Банк Москвы» как банков с государственным участием, «Номос-Банк» и «Промсвязьбанк» как частных коммерческих банков. Ниже представлена таблица, демонстрирующая следующие показатели кредитного риска, перечисленных кредитных организаций на 1 января 2014 г.: коэффициент резерва, коэффициент риска, коэффициент проблемности.

Коэффициент резерва представляет собой отношение объема резервов на возможные потери по ссудам к объему кредитных вложений. Коэффициент риска представляет собой отношение кредитных вложений, уменьшенных на сумму резервов на возможные потери по ссудам, к объему всех кредитных вложений. Коэффициент проблемности – отношение остатка просроченной задолженности к кредитным вложениям.

Таблица 1

Показатели кредитного риска

Показатели	Оптимальные значения	Россельхоз-банк	Банк Москвы	Номос-Банк	Промсвязьбанк
Коэффициент резерва	Не выше 15%	9,42%	17,83%	6,85%	5,23%
Коэффициент риска	Должен стремиться к 1	0,91	0,82	0,93	0,95
Коэффициент проблемности	Не выше 10%	1,01%	0,97%	0,40%	0,70%

Принимая во внимание, что, согласно Положению Банка России от 26.04.2004 №254-П «Положение о порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности», чем выше категория качества ссуды, чем ниже риски по ней, тем меньше банк должен формировать объем резервов. Исходя из этого можно прийти к следующим выводам:

1. Коэффициент резерва и коэффициент проблемности у банков с государственным участием в 1,5–2 раза больше показателей частных банков, причем показатель «Банка Москвы» по коэффициенту резерва выходит за пределы допустимых для эффективного функционирования значений.

2. Значения коэффициентов риска у частных коммерческих банков ближе к единице и, соответственно, оптимальнее, нежели показатели кредитных организаций.

Таким образом, изучение данных таблицы позволяет сделать вывод о том, что у рассмотренных банков с государственным участием уровень кредитных рисков гораздо выше, нежели уровень рисков частных банков. Такое заключение совпадает с результатами наблюдений экспертов, с многолетним опытом и развитых, и развивающихся стран.

Разумеется, для данной закономерности существуют исключения. Например, коэффициент резерва банка с государственным участием ОАО «Банк ВТБ» составляет 5%, находясь примерно на одном уровне с рассмотренными частными банками, а у ЗАО «Банк Русский Стандарт» аналогичный показатель находится на уровне 15%, иллюстрируя значительно высокий уровень кредитного риска.

В чем же заключается причина обнаруженной закономерности?

С одной стороны, исходя из реализации целевых программ государства и целей органов государственной власти, достижению которых способствуют банки с государственным участием, они обычно связаны с кредитованием заемщиков и финансированием проектов, являющихся носителями повышенного уровня риска (зачастую в совокупности с низкими показателями прибыльности). К таковым можно относить инфраструктурные проекты, проекты по поддержке стратегических, но неприбыльных отраслей, социально значимые проекты и пр. В силу этого давление кредитного риска на деятельность кредитной организации выше, чем у частных банков, имеющих возможность «выбора» заемщика из числа рентабельных.

С другой стороны, банки с государственным участием, как и любые другие кредитные организации, обязаны соблюдать требования Банка России относительно нормативов деятельности.

В силу одновременного «давления» этих двух факторов кредитные организации с государственным участием вынуждены создавать значительные объемы резервов. Следует заметить, что в России банки с государственным участием являются «рекордсменами» по объему создаваемых резервов: ими сформировано больше 50% резервов в рамках российской банковской системы.

Формирование значительного объема резервов становится одной из причин понижения показателя прибыли, генерируемой банком с государственным участием. Таким образом, низкие показатели рентабельности активов и капитала могут «сигнализировать» о среде повышенного кредитного риска, в которой функционирует кредитное учреждение. На графике представлена рентабельность активов банков, показатели кредитного риска которых рассматривались выше.

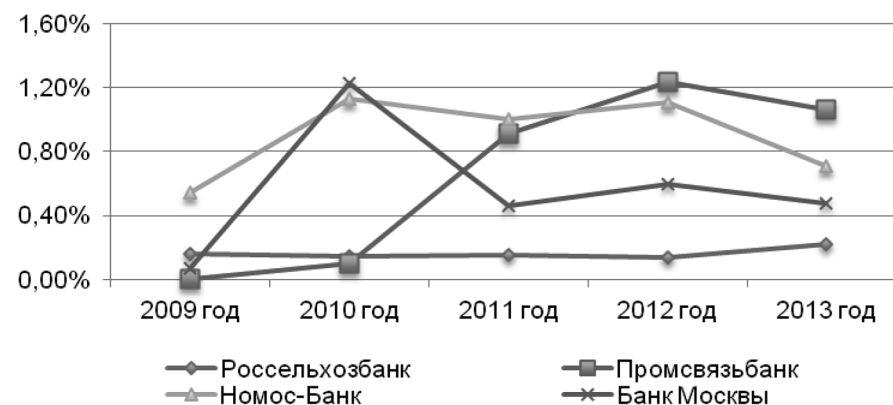


График 1. Рентабельность активов кредитных организаций

Источник: www.kuap.ru

При анализе графика можно прийти к следующему заключению: рентабельность активов частных банков в 1,5–2 раза выше рентабельности активов кредитных организаций с государственным участием, что подтверждает вывод о том, что пониженные показатели рентабельности банков с государственным участием являются результатом повышенного уровня принимаемых ими рисков.

С другой стороны, *риск ликвидности* кредитных организаций с государственным участием находится на более низком уровне. Данный риск представляет собой вероятность возникновения убытков вследствие неспособности кредитной организации обеспечить исполнение своих обязательств в полном объеме. Причины его возникновения – кризисные явления глобального, национального или отраслевого масштаба, неправильная кредитная и инвестиционная политика, неправильная структура пассивов и активов, обеспечивающих выполнение банками своих обязательств.

При изучении риска ликвидности частных и контролируемых государством кредитных организаций следует обратить внимание на проект указания Банка России, предусматривающий определение системно значимых банков, которым будет оказываться приоритетная поддержка со стороны мегарегулятора. Можно говорить, что к данной категории будут относиться банки, банкротство которых в значительной степени негативно отразится на банковской системе страны в целом. Учитывая, что 60% банковских активов страны сосредоточено в банках с государственным участием, а абсолютное большинство таких банков занимают первые места в рейтингах кредитных организаций по объемам активов, пассивов, уставного фонда, резервов и пр., банки с государственным участием определенно можно относить к категории системно значимых.

Согласно исследованиям Капика и Фитчера, государство всегда стремится оказывать максимальную поддержку своим банкам и не допускать их банкротства. И если частные банки при реализации риска ликвидности ограничены в своих возможностях по привлечению средств инструментами, предлагаемыми рынком и средствами своих учредителей или акционеров (при желании последних докапитализировать банк), то банки с государственным участием дополнительно к существующим рыночным инструментам привлечения средств имеют доступ к средствам бюджетов публично-правовых образований, стремящихся оказывать максимальную поддержку своим кредитным организациям. Например, ОАО «Российский сельскохозяйственный банк» на протяжении последних 10 лет получил более 130 млрд руб. на докапитализацию из федерального бюджета.

А во время мирового финансового кризиса именно кредитные организации, принадлежащие органам государственной власти, в первую очередь получали необходимые им финансовые ресурсы. Поэтому правильно полагать, что риск ликвидности у кредитных организаций с государственным участием ниже, чем у частных банков.

Существуют различия и в уровне *репутационного риска* для частных банков и банков с государственным участием. Риск потери деловой репутации кредитной организации (репутационный риск) – вероятность возникновения у кредитной организации убытков в результате уменьшения числа клиентов вследствие формирования в обществе негативного представления о финансовой устойчивости кредитной организации, качестве оказываемых ею услуг или характере деятельности в целом.

Доверие к определенному банку формируется исходя из представлений населения и субъектов хозяйствования о надежности, устойчивости, прибыльности и прозрачности деятельности банка.

Частные коммерческие банки могут положительно влиять на свою репутацию и, таким образом, снижать репутационный риск лишь демонстрируя указанные качества в процессе осуществления своей деятельности. То есть представления субъектов экономики о данной кредитной организации главным образом зависят от показателей деятельности самой кредитной организации.

Уровень репутационного риска банков с государственным участием априори можно считать ниже, так как помимо принятия во внимание показателей деятельности клиенты кредитных организаций с государственным участием учитывают тот факт, что органы государственной власти в случае необходимости окажут банку финансовую поддержку и обеспечат контроль за деятельностью подотчетного банка. Эти особенности способствуют повышению доверия к банкам с государственным участием и снижению их репутационного риска.

В России указанные отличительные черты дополняются тем, что кредитные организации с государственным участием занимают лидирующие позиции на рынке банковских услуг, являясь наиболее устойчивыми и надежными банками. Таким образом, их репутационные риски сведены к минимуму.

Согласно мнению экспертов и практическим наблюдениям уровень *морального риска*, который несут банки с государственным участием и частные банки, также различается. Моральный риск – риск, возникающий в результате изменения поведения стороны по контракту (в т.ч. между принципалом и агентом, страхователем и страховщиком, менеджером и учредителем, кредитором и заемщиком и пр.). Во взаимоотношениях агент–принципал топ-менеджмент банка с государственным участием может проявлять стремление к осуществлению высокорисковых операций в силу уверенности в том, что при необходимости государство окажет банку финансовую поддержку.

Таким образом, в банках с государственным участием уровень морального риска во взаимоотношениях менеджер – учредитель может быть выше, чем в частных коммерческих банках.

Следует заметить, что остальные виды рисков (рыночный, страновой, правовой, риск инфляции и пр.), сопутствующие банковской деятельности, для банков с государственным участием и частных банков не различаются или различаются незначительно. С одной стороны, по причине того, что большинство этих рисков возникают экзогенно и являются внешними по отношению к тому или иному банку, а с другой – по причине того, что возникновение и реализация этих рисков происходят независимо от особенностей функционирования кредитных организаций.

Итоги проведенного по рассмотренным рискам сравнительного анализа представлены в табл. 2. Они говорят о том, что виды рисков, состояние риска и причины рисков предполагают определенную причинно-следственную связь.

Таблица 2

Анализ рисков банков с государственным участием

Вид риска	Состояние риска	Причины
Кредитный риск	Выше, чем в частных банках	Реализация целей государства Поддержка стратегических отраслей Реализация проектов государства
Риск ликвидности	Ниже, чем в частных банках	Финансовая поддержка государства
Репутационный риск	Ниже, чем в частных банках	Поддержка государства (в т.ч. финансовая) Контроль государством менеджмента банка
Моральный риск	Выше, чем в частных банках	Готовность топ-менеджмента идти на риск (в силу поддержки государством банка)

ЛИТЕРАТУРА

1. Банковские риски. Учебник / Под ред. О.И. Лаврушина, Н.И. Валенцевой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2013.
2. Глушкова Е.А. Банки с государственным участием в системе финансового посредничества на современном этапе. Дис... канд. экон. наук. – М., 2010.
3. Информационный портал по банковской системе Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.banki.ru>
4. Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cbr.ru>
4. Финансовый анализ банков [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kuar.ru>

В.А. Григорян,
магистрант, Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации
E-mail: Grigylad28@mail.ru

УДК 369.03

ВОЗМОЖНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ МЕХАНИЗМА ДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫХ ВЗНОСОВ В СИСТЕМУ СТРАХОВАНИЯ ВКЛАДОВ В РОССИИ

Ю.М. Николенко

Аннотация. В статье рассмотрены возможности внедрения механизма дифференцированных взносов в систему страхования вкладов. Проанализированы различные подходы к организации системы обязательного страхования вкладов, а также разработаны рекомендации по ее дальнейшему совершенствованию в России на основе внедрения механизма дифференцированных взносов.

Ключевые слова: система обязательного страхования, банк, взнос, вклад, механизм.

Abstract. The possibilities of introducing a mechanism of differentiated contributions to the deposit insurance system. Analyzed different approaches to the deposit insurance system, as well as the recommendations for further improvements in Russia on the basis of introducing the mechanism of differentiated contributions.

Keywords: the system of compulsory insurance, bank, payment, contribution, mechanism.

В России институт обязательного страхования вкладов существует уже довольно продолжительный период времени (в 2003 г. был принят Федеральный закон №177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» [1]).

Необходимо отметить, что система страхования банковских вкладов, функционирующая в России с 2004 г., позволила решить ряд специфических задач, обусловленных особенностями реформирования и развития на начальном этапе отечественной рыночной экономики.

Во-первых, это формирование в банковской системе здоровой конкурентной среды. С внедрением системы страхования банковских вкладов были сформированы базовые условия для развития в банковском секторе конкурентной среды. Речь идет о выравнивании условий функционирования между банками с государственным участием (прежде

всего между Сберегательным банком РФ) и частными кредитными институтами. Особый статус Сберегательного банка традиционно позволял ему концентрировать подавляющую часть всех вкладов населения, став основанием для критики со стороны банковского сообщества, рассматривавшего данное преимущество как нарушение принципов рыночной конкуренции. Участие частных банков в национальной системе защиты вкладов существенно повысило их надежность в глазах населения, а традиционно низкие ставки по вкладам в Сберегательном банке активизировали переток средств в частные кредитные организации.

Во-вторых, оздоровление банковской системы, что достигалось через систему отбора кредитных организаций. Банки, вступившие в систему страхования вкладов, должны были отвечать критериям, установленным законом о страховании вкладов. Прохождение кредитными институтами данной процедуры позволило регулятору «отсечь» наименее жизнеспособные из них, уменьшив тем самым уровень коррумпированности банковского сектора в целом.

Несмотря на решение обозначенных выше задач, отечественная система страхования банковских вкладов еще далека от совершенства. В экономической литературе продолжается активное обсуждение ее достоинств и недостатков, идет поиск направлений дальнейшего развития. Представляется целесообразным остановиться на следующих из них.

Прежде всего, это внедрение механизма дифференцированных взносов в фонд страхования вкладов. Применяемая в настоящее время плоская шкала страховых взносов по мере совершенствования системы страхования банковских вкладов все более актуализирует проблему так называемого «морального риска». Кредитные институты, поставленные в вопросе страховых отчислений в равные условия, зачастую характеризуются различными подходами к обеспечению эффективности своей деятельности.

На фоне достаточно осторожной и консервативной политики, реализуемой значительной частью банковского сообщества, выделяются банковские группы, ориентированные на достижение максимального эффекта в короткий срок. С целью увеличения ресурсной базы последние предлагают, как правило, несоизмеримо (в сравнении с экономическими реалиями) высокие процентные ставки по вкладам, что существенно сужает возможности рационального использования данных средств.

Чтобы понять сущность данного процесса в российской действительности, рассмотрим упрощенную модель банковской системы, представленную тремя банками ($i = 1, 2, 3$). Каждому банку будет присуща своя

вероятность банкротства (P_1, P_2, P_3). Страховой взнос одинаков для всех банков (что и соответствует российской действительности) и равен среднему значению индивидуальных вероятностей банкротства (см. рис. 1).

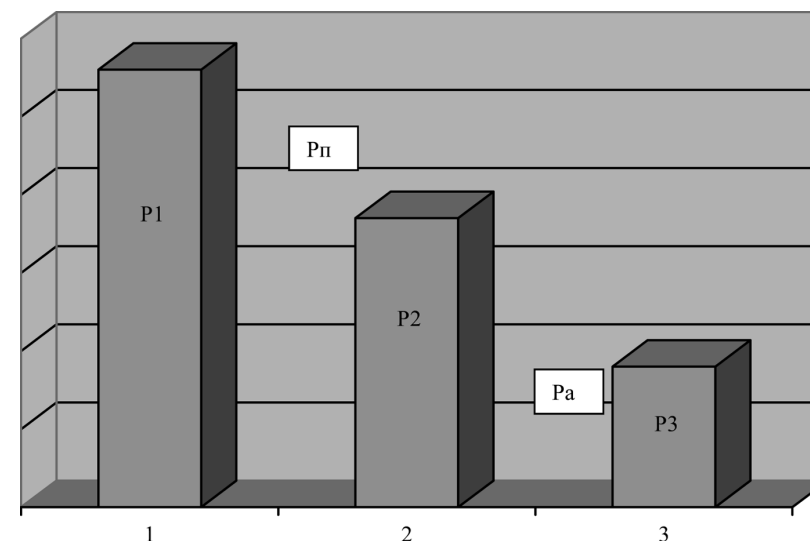


Рис. 1. Зависимость величины страховых взносов от степени рискованности политики банка

1, 2 – слабые финансовые институты; 3 – сильные финансовые институты;
 P_1, P_2, P_3 – вероятность банкротства; P_a, P_p – уровни страхового взноса

Приведенная диаграмма показывает, что в случае равенства страхового взноса (P_a) система представляется более привлекательной для более слабых финансовых институтов (1, 2) и значительно менее привлекательной и даже невыгодной для сильных участников системы (3). Как следствие, интересы сильнейших участников системы ущемлены в силу пассивного отбора. Выбытие из системы сильнейших банков приведет к необходимости повышения страхового взноса для остальных участников с уровня (P_a) до уровня (P_p). Более того, система стимулирует отток средств из консервативных банков в более рискованные, тем самым повышая общие риски банковской системы и дестабилизируя основы ее функционирования.

Таким образом, преимуществом дифференцированной шкалы выступает то, что она строится на зависимости размера взносов от риска банковской деятельности, при этом банки, проводящие рискованные операции, уплачивают и большую сумму взноса.

Впервые система дифференцированных страховых взносов была введена Федеральной корпорацией страхования депозитов (США) в 1993 г. В настоящее время аналогичные системы функционируют более чем в 15 странах.

При разработке системы дифференцированных страховых взносов основным моментом является определение способа дифференцирования рисков банковской деятельности.

Существует целый ряд подходов к решению данной проблемы, среди которых наибольшую известность получили следующие.

Во-первых, это подход, базирующийся на использовании количественных критериев, в основе которого – разработка индикаторов по данным банковской отчетности (Турция, Перу). Исходная информация поступает в ходе проверки банков надзорными органами.

Во-вторых, подход, основанный на качественных критериях, который строится на оценках надзорного суждения или рейтинговой системе (Колумбия, Гонконг).

Указанные оценки предназначены для получения мнения о текущем финансовом состоянии банка, его ключевых бизнес-параметрах, а также некотором прогнозе будущего финансового состояния организации. Критерии оценок в разных странах различны, но наиболее распространенной в мире считается методика CAMEL. Достоинства этих подходов привели к формированию концепции банковского ранжирования, строящейся на сочетании и количественных, и качественных критериев. Именно она и получила наибольшее распространение (США, Канада, Франция, Финляндия, Аргентина, Тайвань и др.).

Дифференцированная шкала ставок строится в зависимости от показателей финансовой устойчивости банка (ликвидности, платежеспособности и т.д.). В США, например, минимальная ставка страхового взноса составляет 0,15% совокупного объема страхуемых депозитов, но его размер варьируется в зависимости от рискованности операций и финансового состояния банка. Оценка степени риска деятельности банков проводится по двухступенчатой модели: сначала на основе коэффициента достаточности капитала, а затем с использованием других финансовых показателей [3, с. 157].

Подобный подход в несколько упрощенной форме используется в Финляндии, где определен общий взнос в размере 0,05% от объема депозитов, но также устанавливается зависимость взноса от коэффициента платежеспособности. При этом банки с более сильной капитальной базой могут платить меньший страховой взнос.

Несмотря на очевидность всех преимуществ, реализация данного направления в отечественной банковской практике потребует решения целого комплекса задач, основной из которых станет формирование эффективной системы раннего предупреждения, позволяющей предвидеть проявление кризисных ситуаций в банковской сфере еще на этапе их зарождения. Снижению рискованности деятельности банков может способствовать и ограничение допуска в систему страхования в зависимости от степени надежности самого банковского института. Такой подход укрепляет доверие со стороны клиентов к системе страхования вкладов и к банкам, входящим в нее, и формирует более осторожное отношение к другим банкам.

Перспективным направлением совершенствования отечественной системы страхования вкладов является, на наш взгляд, решение вопроса об увеличении суммы страхового покрытия. В экономической литературе существуют различные точки зрения по поводу необходимости увеличения страхового покрытия по банковским вкладам. Вполне понятны позиции авторов, ратующих за увеличение так называемого «страхового потолка». Более того, в период финансовой нестабильности 2007–2009 гг. подавляющее большинство государств, втянутых в воронку взаимной дестабилизации, осуществило кардинальное увеличение размеров страхового покрытия. Порядка 20 стран увеличили лимит страхового покрытия на постоянной основе, а это 75% всех стран, увеличивших лимит страхового покрытия, что свидетельствует, как минимум, о неадекватности прежнего лимита с точки зрения его достаточности для поддержания финансовой стабильности. Так, в Европе средний размер страховых выплат поднялся до 100 тысяч евро.

В России сумма страхового возмещения ограничена 700 тыс. руб. Изменение данной суммы, несмотря на предварительное согласование ее увеличения до 1 млн руб., до сегодняшнего дня так и не произошло.

Однако на фоне данной картины достаточно убедительны доводы противников дальнейшего увеличения суммы страхового возмещения, суть которых сводится к фактическому возрождению некодифицированной системы защиты.

Переход от гарантий национальных систем страхования к гарантиям государства, по сути, подрывает основу создания рыночного механизма в данной сфере.

Кроме того, по международным правилам и стандартам размер страхового возмещения должен соответствовать 1–2 долям ВВП на душу населения. В России данный показатель составляет порядка 1,6 доли ВВП, что вполне укладывается в обозначенные рамки.

Несмотря на данные обстоятельства, в решении этого вопроса, на наш взгляд, целесообразна реализация комбинированной стратегии, в основе которой гарантии системы страхования будут дополняться гарантиями государства. Так, в период экономической дестабилизации с целью предотвращения массового изъятия средств вкладчиками (а как показал опыт последних лет, наличие системы страховой защиты не является панацеей в решении этой проблемы) государство должно быть готовым к тому, чтобы взять на себя обязательства по полному гарантированию сохранности средств населения.

Однако в условиях возможного возникновения кризисных явлений бремя по гарантированию вкладов должно быть возложено не на Агентство по страхованию вкладов, а фактически на сами коммерческие банки. В этом ключевом показателе опыт таких стран, как Германия, Португалия, Венгрия и др., которые пошли на публичное признание обязательства властей полностью защитить вкладчиков банков, не прибегая при этом к законодательному закреплению такой защиты. Как показывает практика, реализация такого подхода будет строиться не столько на потенциальных потерях государства от массового банкротства банков, сколько на предотвращении сценария возникновения банковской паники, обуславливающей будущие финансовые потери страховщиков. Особенно это актуально для России, где степень доверия населения к банковским институтам остается еще на достаточно низком уровне.

В связи с этим интересна инициатива Сберегательного банка РФ, еще в 2009 г. объявлявшего конкурс по выбору компаний для сотрудничества по страхованию вкладов физических лиц [4].

В планах банка было обеспечение страхового покрытия по депозитам на любую сумму. В числе страховых рисков, которые могут послужить поводом для страховых выплат по вкладам, Сберегательный банк приводит отзыв или аннулирование лицензии, а также введение Банком России моратория на удовлетворение требований кредиторов.

Еще одним направлением совершенствования национальной системы страхования вкладов должно стать решение вопроса о расширении зоны охвата. В мировой практике достаточно типичным является формирование системы защиты накоплений как физических, так и юридических лиц. Например, одна из старейших систем страхования вкладов – американская – с момента создания формировалась как механизм, защищающий интересы всех клиентов.

Это вполне объективно, поскольку ключевая миссия системы страхования вкладов – создание механизма защиты накоплений всех хозяй-

ствующих субъектов вне градации их по статусу, положению, размерам накоплений и иным признакам.

Следует отметить, что Банк России уже реализует определенные шаги в рамках этого направления. Так, он поддержал предложение депутатов страховать средства на счетах индивидуальных предпринимателей через систему страхования банковских вкладов. Следует предположить, что данная мера спровоцирует переток средств индивидуальных предпринимателей в банки, входящие в страховую систему.

В рамках совершенствования Системы страхования вкладов целесообразно также рассмотрение вопроса о расширении списка организаций, попадающих под эту систему. Согласно Стратегии развития финансового рынка до 2020 г., утвержденной Правительством РФ [2], предполагается создание компенсационных механизмов на рынке ценных бумаг, аналогичных системе страхования банковских вкладов. Включение в систему страхования вкладов иных институтов финансового рынка (страховые компании, инвестиционные фонды и др.) позволит повысить его капитализацию, а также создаст стимулы для усиления инвестиционной активности в России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» от 23 декабря 2003 г. №177-ФЗ // Российская газета. 2003. №261. с изм. и доп. от 02.04.2014 г.
2. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года» от 29 декабря 2008 г. №2043-р // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
3. Митрохин В.В. Система страхования банковских вкладов: особенности формирования и направления совершенствования в современных условиях // Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. №1 (14).
4. Старостина Н., Григорьева Е. Страховка для богатых // РБК daily [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbcdaily.ru/finance/562949978994712>.

*Ю.М. Николенко,
начальник отдела развития Мосгосэкспертизы
E-mail: Nikolenko.YM@mge.mos.ru*

УДК 65.016.7

А. ФАЙОЛЬ: ФУНКЦИИ РУКОВОДСТВА В УПРАВЛЕНИИ ПРОМЫШЛЕННЫМ ПРЕДПРИЯТИЕМ

В.П. Вороньков

Аннотация. По А. Файолю, функции руководителя определяются не только функциями управления людьми, но и основными направлениями деятельности предприятия. В статье предлагается для определения этих направлений использовать фазы и функциональные формы процесса кругооборота промышленного капитала предприятия. Показывается, что функции руководителя определяются тем общим, что свойственно всем предприятиям независимо от их специфики.

Ключевые слова: функции управления, функции руководства, состав и цели основных направлений деятельности предприятия.

Abstract. A. Fayol is shows that the functions of executive is not only determined by function administration but also by the main directions enterprise activity. In article to offer proposition for definition this directions by the phase composition and functional form of circulation of enterprise capital industrial, is shows that functions of executive is defined by general characteristics of enterprises without theirs specific.

Keywords: functions of executive and of direction, composition and goal of main directions enterprise activity.

А. Файоль в книге «Общее и промышленное руководство», изданной в 1916 г., выделил семь функций, относящихся к управлению предприятием:

- пять основных направлений деятельности предприятия (техническая, коммерческая, финансовая, страховая, учетная);
- управленческая деятельность (планирование, организация, распорядительство, координация, контроль);
- правление (руководство).

А. Файоль подчеркивал, что управленческую функцию не следует путать с руководством. «Руководить, значит, вести предприятие к намеченной цели, пытаясь оптимальным образом использовать все имеющиеся резервы и обеспечивать стабильность шести основных функций.

Управление же – одна из шести функций, стабильность которых должна обеспечиваться руководством» [1, с. 90–91].

Состав общих (основных) функций управления А. Файоля со временем приобрел новое содержание, и хотя единого понимания в этом составе до сих пор не достигнуто, считается, что эти функции присущи деятельности руководителей вне зависимости от занимаемого места в должностной иерархии или сферы деятельности. В публикациях по менеджменту функция руководства иногда подменяется функцией мотивации или координации, регулированием и координацией, ставится в один ряд с другими общими функциями управления или вообще выводится из состава общих функций управления.

Таким образом, понятие функции руководства, предложенное А. Файолем, не получило своего развития в трудах последующих исследователей менеджмента. Их внимание сфокусировалось на тех общих качествах, которые являются общими для руководителей одного и того же иерархического уровня управления:

- 1) ценностные ориентации и психологические особенности личности руководителя (здоровье, ум, знания, нравственные и волевые качества, активность ответственность и др.);
- 2) профессионализм (знания, умения, навыки) в сфере управления людьми.

Эти качества руководителя являются общими для всех руководителей и не определяются спецификой предприятия. Однако содержание функций руководства помимо вышеуказанных двух общих факторов также определяется и третьим общим фактором, а именно тем общим, что свойственно всем промышленным предприятиям независимо от их специфики. Этим общим является состав, целевая направленность и содержание основных направлений деятельности предприятия, если их определять на основе фаз и функциональных форм процесса кругооборота промышленного капитала предприятия. Поэтому в определении функции руководства, по А. Файолю, основные направления деятельности предприятия в статье выделены на основе фаз и функциональных форм процесса кругооборота промышленного капитала предприятия.

В статье предлагается:

- 1) Использовать для определения сфер деятельности предприятия в понятии руководства, по А. Файолю, состав фаз и функциональных форм процесса кругооборота промышленного капитала предприятия. Фазы и формы процесса кругооборота определяют основные направле-

ния деятельности предприятия так, что фиксируют то общее, что свойственно всем предприятиям вне зависимости от их конкретной специфики (отраслевая принадлежность, характер и объем производства и др.). У А. Файоля техническая, коммерческая, финансовая, страховая, учетная сферы предприятия даны как рядом положенные комплексы, а не как связанные в целесообразное единство процессы воспроизводства.

2) Рассматривать административную функцию А. Файоля в его модели руководства предприятием как непрерывную систему процессов управления людьми. В этом процессе управления (управленческий цикл) общие (основные) функции управления опосредствуют друг друга для достижения общей для всего процесса управления цели (целеполагание (Ц), планирование (П), организация (О), мотивирование (М), регулирование (Р), координация (Ко), контроль (К)). Эти функции раскрывают содержание процесса управления людьми и называются по традиции фayoлевскими (относительно состава этих функций единства среди исследователей менеджмента в настоящее время нет). Принцип непрерывности положен как в движение промышленного капитала предприятия (ДПК) $D - T \dots P \dots T' - D'$ (объект руководства), проходящего через три фазы процесса кругооборота (цикл кругооборота), так и в процесс управления (управленческий цикл) этим объектом. Непрерывность движения ДПК как объекта управления предполагает и непрерывность управляющих воздействий со стороны субъекта управления (руководства).

Процесс управления людьми (управленческий цикл)

Стадия №1: целеполагание (Ц) и планирование (П).

Подготовка, обоснование и принятие решений по целям деятельности и путям их достижения (*цикл: цель – ситуация – проблема – решение*).

Определение цели деятельности предполагает процессы, обеспечивающие ее детализацию и конкретизацию посредством функции планирования (включая прогнозирование).

Стадия №2: организация (О) и мотивирование (М).

Подготовка, обоснование и принятие решений для организационного и мотивационного обеспечения того, что запланировано (*цикл: цель – ситуация – проблема – решение*).

Стадия №3: регулирование (Р) и координация (Ко).

Подготовка, обоснование и принятие решений в ходе практической реализации решений, принятых на первой и второй стадии (*цикл: цель – ситуация – проблема – решение*). Обеспечение достижения цели в процессе ее реализации невозможно без функций регулирования и координации.

Стадия №4: контроль (К).

Исследование и совершенствование управленческого цикла, подготовка, обоснование и принятие решений по подведению итогов завершенного управленческого цикла (*цикл: цель – ситуация – проблема – решение*). Подведение итогов процесса достижения цели предполагает учет, анализ и оценку результатов ее достижения, выявление и исследование проблем в управленческом цикле, разработку мероприятий по совершенствованию нового управленческого цикла.

Итак, управление – это единство стадий: 1) управленческое решение по целям деятельности в целом и путям их достижения, 2) обеспечение реализуемости принятого решения, 3) реализация решения, 4) исследование и совершенствование управления по результатам управленческого цикла. На каждой из этих стадий соответствующие функции управления характеризуются своим специфическим циклом: цель – ситуация – проблема – решение.

Эти функции выполняют как руководители, так и исполнители на всех уровнях иерархии управления. Разница между функциями руководителя и исполнителя показана в табл. 1. Здесь в семи колонках по вертикали представлены функции индивидуального управленческого цикла, когда человек сам управляет своим трудом (Ц, П, О, М, Р, Ко, К.). В колонке слева в семи строках представлены функции управленческого цикла (Ц, П, О, М, Р, Ко, К.), но уже как функции, которые принадлежат новой сущности – организационному целому (кооперации), носителем которых является новая функция – функция руководства.

Например, объектом воздействия со стороны руководителя являются управленческие циклы его заместителей по функциональным и производственным направлениям деятельности предприятия. Соответственно производственный и функциональный руководитель объектами своего воздействия имеют управленческие циклы возглавляемых ими подразделений и т.д. по иерархической цепочке подчиненности вплоть до рабочих мест операторов производственного процесса.

Каждая функция управленческого цикла руководителя (Ц, П, О, М, Р, Ко, К) (субъект управления) воздействует на соответствующие ей функции индивидуального цикла управления людьми (объект управления), обеспечивая необходимую ориентацию на достижение общей цели (целей) предприятия. В результате личные цели и действия объекта управления отчуждаются от него и принадлежат предприятию. Функции управленческого цикла в реальности не существуют в отдельности друг от друга. Каждая из этих функций – это элемент управленческого процесса

в целом применительно к реализуемой цели. Управление должно быть непрерывным, что теоретически означает, что каждый элемент (функция) этого цикла одновременно с другими совершает свой собственный управленческий цикл (УЦ). В каждом УЦ, например, в целевом цикле Ц... (П – О – М – Р – Ко – К)... Ц функции управления, расположенные в скобках, – это средства достижения цели (Ц), которые могут содействовать, препятствовать осуществлению цели (Ц), а в пределе делать невозможным ее достижение. Отсюда управленческая цель функции руководства – обеспечение результативности и эффективности протекания функций УЦ по иерархической цепочке подчиненности относительно требований главной цели предприятия в деятельности производственных и функциональных подразделений предприятия их сотрудников.

Таблица 1

Взаимосвязь функций индивидуального управленческого цикла и функций управления людьми в условиях кооперации

Управленческий цикл (управление людьми) в условиях совместного труда (функции руководства)	Индивидуальный управленческий цикл						
	Ц	П	О	М	Р	Ко	К
Целеполагание	Ц/Ц	Ц/П	Ц/О	Ц/М	Ц/Р	Ц/Ко	Ц/К
Планирование	П/Ц	П/П	П/О	П/М	П/Р	П/Ко	П/К
Организация	О/Ц	О/П	О/О	О/М	О/Р	О/Ко	О/К
Мотивирование	М/Ц	М/П	М/О	М/М	М/Р	М/Ко	М/К
Регулирование	Р/Ц	Р/П	Р/О	Р/М	Р/Р	Р/Ко	Р/К
Координация	Ко/Ц	Ко/П	Ко/О	Ко/М	Ко/Р	Ко/Ко	Ко/К
Контроль	К/Ц	К/П	К/О	К/М	К/Р	К/Ко	К/К

Примечание: числитель дроби – функция управления как субъект воздействия (функция руководства), знаменатель дроби – функция управления как объект воздействия (функция индивидуального управленческого цикла в условиях кооперации).

Таким образом, для деятельности руководителя характерен свой специфический УЦ, основу которого составляет единство рассмотренных выше циклов управления людьми и цикла управления (руководства) основными функциональными сферами предприятия. Содержание УЦ руководителя – обеспечение деятельности основных функциональных сфер предприятия, структурных подразделений и их сотрудников на достижение общей цели (целей) предприятия.

Приведенная классификация управленческих функций руководителя в единстве с функциями управления людьми наглядно показывает «механизм» взаимного проникновения функций. Например, необходимо рассматривать контроль деятельности по целеполаганию, контроль деятельности по планированию, контроль деятельности по организации, контроль деятельности по мотивированию, контроль деятельности по координации и регулированию, контроль деятельности по самому контролю. Эти рассуждения справедливы по отношению к каждой функции УЦ руководителя. Контроль, как и любая функция УЦ руководителя, в развитой системе управления организационно обособляется в виде специального подразделения, непосредственно подчиненного руководителю предприятия. Каждая функция УЦ руководителя (Ц – П – О – М – Р – Ко – К) привносит во все соответствующие ей функции цикла управления людьми необходимую ориентацию на достижение цели (целей) предприятия в целом.

Каждый из УЦ (Ц...Ц, П...П, О...О, М...М, Р...Р, Ко...Ко, К...К) непрерывно воспроизводит свойства, связи, отношения, состояние устойчивости, характерное именно для данной формы цикла. У каждой формы УЦ есть своя собственная функциональная управленческая локальная цель, но эта цель не должна (как это бывает в реальности) носить самодовлеющий характер, но обслуживать, обеспечивать своими средствами эффективное достижение главной цели управления – цели целевого цикла. Возникает проблема (не)совместимости, взаимного усиления (ослабления) функций УЦ в процессе управления достижением главной цели предприятия. Формы УЦ протекают одновременно одна рядом с другой и опосредствуют друг друга. Каждой форме УЦ соответствует свой тип руководства.

Фазы и функциональные формы движения промышленного капитала предприятия (ДПК)

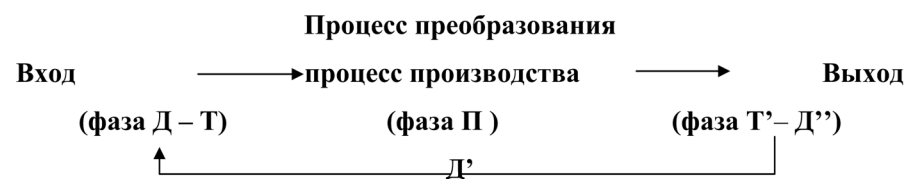
Процесс кругооборота капитала предприятия можно представить как преобразование исходных ресурсов в готовую продукцию.

На этой схеме вход (Д – Т) – это материально-вещественный поток ресурсов (средств и предметов труда) и поток трудовых ресурсов; процесс производства (П) – преобразование исходных ресурсов в готовый продукт Т', выход (Т' – Д') – материально-вещественный поток готовой продукции.

Д – это авансированный для производственно-хозяйственной деятельности капитал в денежной форме. Д' – выручка от реализации про-

дукта T' , стоимость которого выше себестоимости его реализации на величину прибыли, т.е. ($D' = D + \delta$), где δ – прибыль.

T – закупленные товары (ресурсы), необходимые для производства продукта T' . Товарная форма (T) капитала предприятия имеет три разновидности: товарно-ресурсную (средства труда ($T_{ст}$), предметы труда ($T_{пт}$), товарно-продуктовую T' (готовый продукт, предназначенный для продажи) и социальную $T_{тп}$ (трудовой потенциал).



Для описания способностей, которые используются человеком в процессе труда, в статье используется понятие трудовой потенциал. Трудовой потенциал включает в себя более широкий набор характеристик, которые определяют возможности эффективного труда человека в процессе производства (показатели здоровья, образования, профессионализма, творческого потенциала, нравственности, умения работать в коллективе, активности, организованности, ресурсов рабочего времени) [2, с. 26–27].

Движение промышленного капитала, изображаемое фигурой $D - T \dots P \dots T' - D'$, его кругооборот и оборот, – это модель воспроизводства на предприятии, которая выделяет общее, фиксирует его и потому не учитывает конкретную специфику предприятия (организационно-правовую форму, отрасль, размер, характер продукции и др.), но в то же время отражает предприятие в движении и целостности.

Движение $D - T \dots P \dots T' - D'$ не должно прерываться. Принцип непрерывности ДПК предполагает, что одновременно на предприятии наличествуют, совершаются одна рядом с другой и опосредствуют друг друга не только все фазы ДПК, но и все функциональные формы этого движения ($D - D'$, $P - P$, $T' - T''$, $T - T$ ($T_{ст} \dots T_{ст}$, $T_{пт} \dots T_{пт}$) и $T_{тп} \dots T_{тп}$ и т.д.). При этом каждая функциональная форма предполагает постоянное наличие на предприятии соответствующих ресурсов. Каждой фазе и каждой форме присущи свои специфические цели в общем процессе кругооборота, т.е. целевой характер движения $D - T \dots P \dots T' - D'$ не ограничивается только целями его фаз.

Эти формы опосредствуют друг друга. Например, в форме $D - (T \dots P \dots T') - D'$ все то, что заключено в скобки – это средства достижения цели этой формы кругооборота капитала. Так что цели каждой формы ДПК одновременно опосредствуются всей системой функциональных форм других кругооборотов: $T - (\dots P \dots T' - D') - T$, $P \dots (T' - D'/D - T) \dots P$, $T' - (D'/D - T \dots P) - T''$, $T_{пт} - (\dots P \dots T' - D'/D_{зп}) - T_{пт}$, $T_{ст} - (\dots P \dots T' - D'/D) - T_{ст}$, $T_{тп} - (\dots P \dots T' - D'/D) - T_{тп}$, $T_{чп} - (\dots P \dots T' - D'/D) - T_{чп}$.

1. ЦЕЛИ ДЕНЕЖНОЙ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ФОРМЫ ($D \dots D'$)

Движение денег в процессе кругооборота промышленного капитала (ПК) описывается фигурой $D \dots D'$. D – это сумма денежных средств, необходимых предприятию для осуществления процесса производства (оплата оборудования, материалов, расчеты по заработной плате и др.). « $D \dots D'$ указывает лишь на одну сторону: на стоимость, на увеличение авансированной стоимости как на цель всего процесса...» [3, с. 113]. ($D \dots D'$) обеспечивает постоянное наличие денежных ресурсов предприятия. Если исходить из принципа непрерывности, то денежные средства (D), израсходованные на производство продукта, должны не только вернуться после его реализации (воспроизвестись в неизменном масштабе), но и возрасти на величину прибавочного продукта, равного $D' - D = \delta$.

Цели кругооборота $D \dots D'$ соответствует экономическая цель предприятия: 1) сохранение и возрастание стоимости, авансированной в начале процесса; 2) создание накоплений в виде прибыли, необходимой для развития предприятия и общества. Это направление функционирования и развития предприятия обеспечивает такая сфера его деятельности, как экономическое развитие предприятия.

2. ЦЕЛИ ТОВАРНО-РЕСУРСНОЙ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ФОРМЫ ($T \dots T$)

Определение «товарно-ресурсная» дано для того, чтобы различать товар – продукт, предназначенный для продажи, и товар – ресурс, т.е. средства труда и предметы труда.

«Назначение T , как элементов производства, снова входит в процесс производства, существует также вещественно и выступает как

необходимость. В этом заключается, следовательно, непрерывность процесса» [4, с. 264]. Исходный пункт и пункт назначения в этой форме товара, с одной стороны, это средства труда и предметы труда, а с другой – купленная рабочая сила. Эти факторы должны быть налицо в таком количестве, которое необходимо для обеспечения непрерывности процесса производства путем постоянного их производительного потребления.

Форма $T...T$ обеспечивает постоянное наличие на предприятии применяемых в сфере производства средств труда и предметов труда, а также необходимого трудового потенциала. Цели формы $T...T$ (в сфере $Ст, Пт$, технологии производства, труда и управления) выражаются в достижении показателей научно-технического уровня и качества выпускаемой продукции, применяемых средств и предметов труда, действующих технологических процессов и их оснащения, уровня механизации и автоматизации, процессов производства, труда и управления. Достижение целей этой функциональной формы обеспечивает такая сфера деятельности предприятия, как техническое и технологическое развитие.

3. ЦЕЛИ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ФОРМЫ ($T_{III}...T_{III}$)

Примерный состав этих целей выглядит следующим образом:

- постоянное наличие на предприятии трудового потенциала, качество и количество которого соответствует производимому продукту и применяемым средствам производства;
- взаимное соответствие требований должностной позиции (рабочего места) и структуры потребностей (мотивационного профиля) сотрудника;
- соответствие величины и структуры заработной платы сотрудника его трудовому вкладу в конечные результаты деятельности предприятия;
- качество трудовой жизни, взаимодействие и единение персонала вокруг главной цели предприятия;
- содействие предприятия восстановлению и развитию вне сферы производства потребленных в процессе производства жизненных сил сотрудника.

Организационно-управленческая среда, ценности, правила и нормы организационной культуры предприятия мотивируют сотрудника на

увеличение его вклада в конечные результаты деятельности предприятия, развивают на этой основе его трудовой потенциал и совершенствуют его личностные качества. Движение в этом направлении обеспечивает такая сфера деятельности предприятия, как социальное развитие.

4. ЦЕЛИ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОЙ ФОРМЫ $П...П$

Если взять за основу фазу $П$ и рассматривать условия ее постоянного возобновления, то получим движение $П...T' - D' / D - T...П$ или $П...П$.

«Общая форма движения, $П...П$, есть форма воспроизводства и не указывает, подобно $D...D'$, на увеличение стоимости как на цель процесса» [5, с. 106]. Из этого следует, что в фазе $П$ промышленный капитал принимает производительную функциональную форму. Функция процессов фазы $П$ – производительное потребление функциональных элементов процесса производства (оборудование изнашивается в течение многих производственных циклов, материалы расходуются, входя полностью или частично в готовый продукт, физическая нервная и умственная энергия работника расходуется в процессе труда).

Цели в сфере производственной деятельности предприятия

Производственная деятельность предприятия – это не только производительная функциональная форма (фаза $П$), но и материально-вещественный поток (МВП) ресурсов, проходящий через фазы $D - T$ и $T' - D'$. Поскольку материально-вещественный поток проходит через три фазы кругооборота, то цели производства состоят из трех подцелей.

Фаза $D - T$

Эту фазу необходимо рассматривать как процесс подготовки к непрерывному, ритмичному характеру процесса производства. Функция денежной формы в этой фазе – превращение денежной формы в ресурсную форму, т.е. в элементы производства ($Ст$ и $Пт$) готового продукта, а также в заработную плату работникам предприятия, которая выплачивается в форме аванса, поскольку продукт еще предстоит произвести в фазе $П$ и реализовать в фазе $T' - D'$. Возмещение фонда заработной платы, идущей на восстановление жизненных сил сотрудников

предприятия, изображается фигурой $Дзп...Дзп$. Восстановление жизненных сил сотрудников, потребленных в процессе труда, происходит вне процесса труда.

Цели фазы $Д - Т$:

1) возмещение (в меру потребления и износа) материально-вещественного состава средств труда, предметов труда (по номенклатуре, ассортименту, количеству) для обеспечения непрерывности процесса производства путем их своевременной доставки к месту производительного потребления (с соблюдением критериев результативности по каждой цели ДПК);

2) наем персонала, обеспечивающий соответствие профессионально-квалификационной структуры трудового потенциала потребности производства в непрерывном функционировании и развитии.

Фаза П

Цель фазы П: производство продукции в соответствии с установленными планом (объем, номенклатура, сроки), с ограничениями по качеству, производительности и др. как результат целенаправленного воздействия со стороны всех функциональных форм процесса кругооборота ПК предприятия.

Фаза $Т' - Д'$

Функция фазы $Т' - Д'$: превращение товарной формы в денежную. В фазе $Т' - Д'$ готовая продукция отгружается потребителю, который оплачивает ее цену перечислением денег на счет предприятия. Функция этой фазы – превращение товарной формы в денежную. Цели фазы $Т' - Д'$: а) доставка потребителю готового продукта (товара $Т'$) в установленное место и время; б) реализация и доставка денег $Д'$ от реализации товара $Т'$ на расчетный счет предприятия.

Реализация $Т'$ и доставка денег $Д'$ на расчетный счет предприятия – это начальная стадия денежных потоков предприятия.

Организационные цели $П...П$

$П...П$ есть форма «...непрерывного процесса производства...» [5, с. 206]. Непрерывность процесса производства – предполагает:

■ непрерывность и скорость функционирования средств труда в течение их действительного времени;

■ непрерывность и скорость перемещения предметов труда в процессе их преобразования в готовый продукт;

■ непрерывность и скорость затрат живого труда в процессе воздействия на предмет труда посредством средств труда (при соблюдении нормативного уровня напряженности труда).

Предпосылкой непрерывности этих процессов является непрерывность процессов материально-технического снабжения с транспортным обеспечением, непрерывность организационно-технологического распределения средств производства в места их производительного потребления (в меру их износа и потребления), сбыт результатов производства с транспортным обеспечением (доставка потребителю произведенной продукции), непрерывность соответствующих процессов управления на всех уровнях управления производством.

Упорядоченность, непрерывность процессов труда, производства и управления обеспечивает на предприятии такое направление его деятельности, как организационное и логистическое развитие.

5. ЦЕЛЬ ТОВАРНО-ПРОДУКТОВОЙ ФОРМЫ $Т'...Т'$

«В форме $Т'...Т'$ » потребление всего товарного продукта предполагается как условие нормального кругооборота всего капитала» [6, с. 108]. Другими словами, целями $Т'...Т'$ является, во-первых, создание продукта, удовлетворяющего своими свойствами потребителя этого продукта, и, во-вторых, общая масса этого продукта, произведенная на предприятии, целиком потребляется в форме $Т'...Т'$. Форма $Т'...Т'$ выходит за пределы индивидуального процесса кругооборота промышленного капитала предприятия и делает продукт $Т'$ входом для других индивидуальных капиталов в системе общественного производства. Для данного капитала есть $Т'...Д'$, для другого индивидуального капитала есть $Д - Т$, и наоборот. Цели формы $Т'...Т'$: 1) соответствие присущих произведенному продукту свойств потребностям рынка (потребителя) в этих свойствах, доведение продукта до потребителя в нужном количестве, качестве, в нужное место и время потребления; 2) сервисное обслуживание потребителей; 3) оказание потребителям необходимых услуг по эксплуатации проданного товара. Обеспечивают достижение этой цели такие направления деятельности предприятия, как маркетинговая деятельность и качество продукции.

6. ЦЕЛИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАПРАВЛЕНИЯ (Эк...Эк) В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ

Эта сфера деятельности предприятия обеспечивает сохранение и защиту окружающей среды (земля, вода, воздух) от последствий производственной деятельности предприятия в соответствии с установленными государством правилами и нормами. Цели формы Эк...Эк: минимизация, нейтрализация сбросов (выбросов), загрязняющих веществ, безотходность производства, безопасность производства для здоровья промышленно-производственного персонала, сокращение энергопотребления, эффективность потребления производственных ресурсов.

7. ЦЕЛИ НОВОВВЕДЕНИЙ (Нв...Нв) КАК НАПРАВЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ

Нововведение – это процесс, обеспечивающий наличие на предприятии не только более качественной и конкурентоспособной продукции и технологии ее производства, но и совершенствование всех процессов, посредством которых достигается каждая из общих целей предприятия и вся их система взаимодействия и влияния друг на друга в процессе достижения главной цели (целей) предприятия.

Цели этого направления деятельности предприятия:

а) введение в ДПК более качественных и технически более совершенных видов продукции, средств труда, предметов труда и технологии производства; б) совершенствование, развитие всех функциональных направлений деятельности предприятия в их совокупном взаимодействии. В результате повышается уровень непрерывности и скорости движения материально-вещественного потока по фазам $D - T...P...T' - D'$, сокращается время кругооборота и оборота ДПК, что выражается в повышении конкурентоспособности предприятия.

Рассмотренные сферы деятельности предприятия выражают отдельные стороны единого целого, т.е. процесса кругооборота предприятия как единства его фаз и функциональных форм, опосредствующих друг друга в общем движении $D - T...P...T' - D'$. Эти сферы являются тем общим, что объединяет все промышленные предприятия независимо от их отраслевой принадлежности, характера продукции, объема производства и др.

Состав сфер деятельности предприятия и цели этих сфер являются сферами и целями предприятия в целом, т.е. общими для любого

элемента этого предприятия как системы. Это – общецелевые направления деятельности предприятия – ОЦНД. Блок функций, которые входят в ОЦНД и реализуются в рамках структурных подразделений предприятия – это конкретные функции управления. Эти функции распределяются по общецелевым направлениям деятельности предприятия и наполняются содержанием, которое является специфическим для конкретного предприятия.

Управление – это процесс, реализуемый в системе управления, состоящей из управляющей системы и управляемой системы. В этом процессе на каждом этапе управленческого цикла происходит трансформация целей объекта (ОЦНД) в функции управления (управленческие действия), обеспечивающие достижение этих целей, что сопровождается неизбежным искажением, рассеиванием и даже потерей исходной цели. Цели ОЦНД как объекта управления и цели управления этим объектом – это разные понятия. Цели ОЦНД (объект управления) на каждом этапе управленческого цикла необходимо в максимальной степени сохранить от искажения, рассеивания в процессе руководства предприятием (субъект управления).

При формулировании ОЦНД не следует употреблять термин «управление», а определять лишь его целевое назначение как одной из сфер деятельности предприятия. При определении состава конкретных функций управления предприятием их следует группировать по принадлежности к определенным ОЦНД.

Каждой цели ОЦНД соответствует своя специфическая функциональная сфера деятельности на предприятии, объект воздействия которой – материально-вещественный поток в целом, т.е. проходящий через все фазы $D - T...P...T' - D'$, а предмет – свойства и связи элементов этого потока, уменьшающие разнообразие его состояний в соответствии с присущей данной функциональной области целью предприятия (рис. 1).

Каждой цели ДПК соответствует своя специфическая функциональная сфера деятельности предприятия, объект воздействия каждой из этих сфер и всей их совокупности – производство (материально-вещественный поток ресурсов, проходящий через фазы $D - T...P...T' - D'$), а предмет воздействия – уменьшение разнообразия состояний этого потока в соответствии с присущей данной функциональной сфере целью.

Каждая функциональная сфера предприятия нуждается в объединении и координации целей своей деятельности относительно главной (общей)

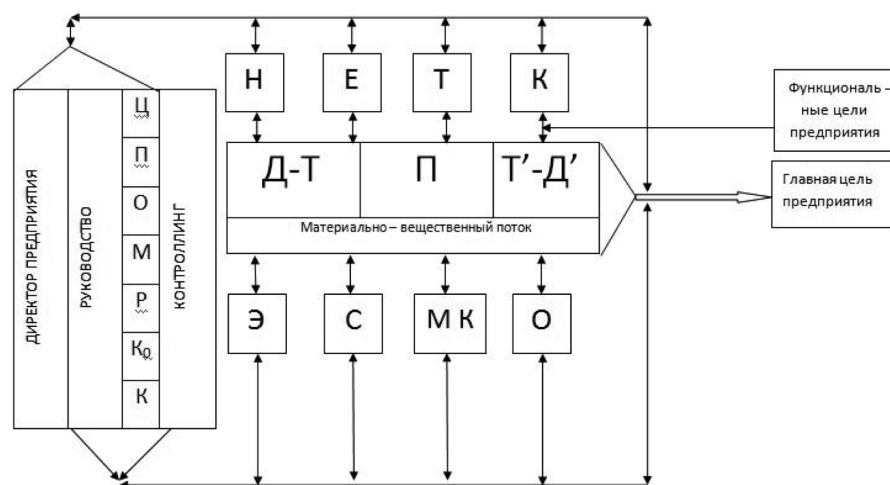


Рис. 1. Управление движением промышленного капитала предприятия в единстве его фаз и функциональных форм

Примечание: Ц – целеполагание, П – планирование, О – организация, М – мотивирование, Р – регулирование, Ко – координация, К – контроль. Е, Т, О, С, М, К, Н, Э – функциональные сферы деятельности предприятия (ОЦНД)

цели предприятия со стороны его высшего руководства. Для такой координации в развитой системе управления руководитель предприятия формирует контроллинг, подразделение, обеспечивающее руководство предприятия при принятии решений необходимой информационной и консультационной поддержкой. Контроллинг – это функция руководства, которую на малых и средних предприятиях выполняет сам руководитель или его заместитель, а с ростом масштабов и сложности управления предприятием эта функция руководителя организационно обособляется, образуется специальное подразделение. Функции контроллинга могут организационно оформляться как самостоятельные структурные звенья с непосредственным подчинением одному из высших руководителей предприятия.

Функция контроллинга помогает руководителю наполнять социальное пространство предприятия все большим порядком, устранять неизбежные отклонения от главной цели (целей) предприятия в деятельности подразделений и их сотрудников, объединять, интегрировать подразделения, каждого сотрудника предприятия вокруг общих для всего предприятия целей.

Предприятие предполагает наличие многих структурных подразделений, которые организационно обособлены и функционируют «внутри» рассмотренных выше сфер деятельности предприятия. Конечная цель ДПК предприятия – повышение уровня непрерывности и скорости движения ПК по стадиям Д – Т...П...Т' – Д', сокращение времени его кругооборота и оборота как основы конкурентоспособности продукции, достижение высокой результативности, экономической и социальной эффективности предприятия в краткосрочной и более отдаленной перспективе. В реальности формой выражения конечной цели ДПК служит общая (главная) цель предприятия, которая для конкретных условий его деятельности есть синтез целей функциональных направлений деятельности предприятия. Возникает проблема сведения многих локальных (функциональных) целей ДПК к одной главной цели предприятия, для достижения которой необходимо управление процессом реализации одновременно всех локальных (функциональных) целей предприятия.

Функция руководства предприятием – это синтез двух понятий управления людьми и управления основными функциональными сферами предприятия, цели и содержание деятельности которых есть выражение присущего предприятию движения промышленного капитала, пребывающего одновременно во всех своих фазах и функциональных формах. Этим сферам присущи свои цели, свои специфические факторы эффективности, информация, профессиональный состав и ограничения на методы принятия решений.

Руководство не есть одна из основных (общих) функций управления, поскольку руководство имеет свой управленческий цикл, посредством которого руководство обеспечивает единство и целенаправленность процессов управления достижением главной цели (целей) предприятия во всех основных направлениях его деятельности, структурных подразделениях и их сотрудников. Руководство посредством своих в управленческих функций обеспечивает непрерывность и скорость движения промышленного капитала в единстве его фаз и функциональных форм. Специфика управленческих функций руководства в том, что его функции «проникают» в управленческие функции основных направлений деятельности предприятия, структурных подразделений и их сотрудников, устраняя все то, что не соответствует требованиям главной цели предприятия.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Файоль А.* Общее и промышленное управление. Цит. по: Шелдрейк Дж. Теория менеджмента от тейлоризма до японизации. – СПб., 2001.
2. *Генкин Б.М.* Экономика и социология труда: Учебник для вузов. – 7-е изд., доп. – М., 2007.
3. *Маркс К.* Капитал. Критика политической экономии / Под ред. Ф. Энгельса. – М., 1969.
4. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч., изд.2, т.24.
5. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч., изд.2, т. 49.

В.П. Вороньков,
канд. экон. наук, доцент,
Московский финансово-юридический университет МФЮА,
Калужский филиал
E-mail: voronckow.vic@yandex.ru

УДК 65.012.08

ИЗМЕРЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

Г.А. Минаев

Аннотация. В статье анализируется возможность обращения к естественности человеческого вида и на этой основе возможность подойти к количественному описанию управления.

Ключевые слова: управление, безопасность.

Abstract. This article analyzes the possibility of recourse to the naturalness of the human species, and on that basis to come to a quantitative description of management.

Keywords: management, security.

Известно, что процесс познания имеет тенденцию переходить от качественного к количественному описанию. Сама мысль об измерении управления не нова, она возникает каждый раз, когда люди пытаются размышлять о смысле управления и о причинах социальных проблем. Приходит понимание, что главная причина – плохое, некачественное управление. Но тогда возникает вопрос: «Что такое качественное управление?» Чтобы ответить на него, выстраивая те или иные практики управления, нужны измерения управления. При этом возникают две взаимосвязанные задачи: что надо измерять и чем измерять?

ЧТО НАДО ИЗМЕРЯТЬ?

При измерении такого сложного явления, как управление, проблема идентичности не стоит, однако нужно четко знать, что мы хотим измерить управленческие расходы, управленческие воздействия или их последствия, достигнутые результаты и т.п.? Очевидно, что сложный объект не может быть измерен каким-то одним стандартным методом. Каждый объект может быть охарактеризован множеством параметров (характеристик). Параметров может быть много, и не все они поддаются формализации на языке математики. Если нет возможности измерить все, то надо измерить, хотя бы какую-то часть объекта. Для этого реальный объект подвергают членению на элементы и подменяют его моделью. Моделирование – это

способ отсечения информации, способ упрощения [10]. Внимание в модели обращается только на элементы и их параметры, интересующие исследователя, имея в виду, что корректное сравнение различных состояний объекта управления осуществляется только по спектрам параметров. Если не расчленять исследуемые объекты на элементы, то невозможно их сравнивать, но членение – дело субъективное, предваряющее моделирование. Алгоритм сравнения объектов можно осуществлять по каждому параметру объекта отдельно или по агрегированным показателям.

Как видим, измерение управления носит признаки релятивизма (относительности). Отсутствие нуля (абсолютной точки отсчета) делает все сравнения относительными.

Элементом сложной системы, как известно, можно считать некоторую ее часть, достаточную для понимания функционирования системы [2]. В управлении это могут быть, прежде всего, результаты, связанные с жизнедеятельностью реального управляемого объекта и отражающие его продуктивность. Но измерение это сравнение. Настоящее не может быть осмыслено без сопоставления с памятью о прошлых событиях. Здесь на помощь исследователю приходит «законсервированная» информация, содержащаяся в отчетности о прошлых периодах функционирования. Чем больше информации, тем точнее сравнение, но восприимчивость объекта затрудняется сознанием человека. Полное количество информации в некотором объекте измерить невозможно. Кто станет возражать против того, что приветливость персонала это тоже вид информации об управлении? Можно измерить различие в содержании информации в прошлом и настоящем состоянии объекта управления. Получается, то что можно измерить по некоторой группе измеряемых показателей, и есть информация об управлении.

ЧЕМ НАДО ИЗМЕРЯТЬ?

Измерять управление можно счастьем людей или любыми другими внеэкономическими показателями, к которым люди стремятся и за что борются и болеют душой. Здесь мы видим обращение к естественности человеческого вида. Человек должен удовлетвориться или не удовлетвориться измеренным. Под удовлетворенностью следует понимать отношение человека к различным сторонам своей жизни, в том числе и к трудовой деятельности. Если он удовлетворен и знает об этом, то человек осознанно ставит себе новые цели.

Но есть и другой подход к измерительным инструментам, когда мы обращаемся к статистике результатов функционирования объекта. Это различные экономические, финансовые и рейтинговые показатели результатов. Например, объем валового продукта, доход, средняя заработная плата, рентабельность, конкурентоспособность и др. Но что они говорят человеку, даже будучи измеренными? Ведь даже в богатой стране люди не обязательно счастливы, поскольку от общественного пирога им нередко достаются крохи. Человек всегда ищет возможность удовлетворить свои желания и быть удовлетворенным достигнутым. Но суждение об удовлетворенности надо обусловить измерением, а если этого нет, то нет и реакции на измерения, они проходят мимо человека. Обращение к искусственности человеческой жизни не обязательно должно взволновать человека: мотивация и фрустрация не включаются, принцип Ле-Шателье не срабатывает. Фрустрация здесь понимается как возможное нарушение равновесия в результате недостигнутой личной цели или неудовлетворенной потребности. Фрустрация действует как новая потребность, вызывающая побуждение к действию (мотивацию) [7]. Выполнение принципа Ле-Шателье в общем виде должно проявляться в изменении поведения индивида и противодействии его внешнему воздействию, в данном случае информационному, связанному с доведением до руководства результатов измерения [5].

Итак, измерение управления, как правило, соотносится не с управляемым человеком, а с субъектом управления, с его возможностью переопределения целей и (или) средств измерения. Такой подход не предполагает, по определению, наличие и развитие собственной активности объектов управления. Здесь анализ управления концентрируется больше на социальной действительности, этой абстракции, чем на естественной жизни человека со всем тем, в чем он заинтересован и к реализации каких интересов он стремится. И именно, исходя из такого рода данности, люди и пытаются найти иной уровень своей совместной жизни [9], чем в интеллектуальном плане и объясняется обращение к естественности регулятивов в управлении, что долгое время ощущалось неявно.

ЕСТЕСТВЕННОСТЬ РЕГУЛЯТИВОВ

Естественность в управлении это своеобразный управленческий натурализм, принципы которого требуют всегда оставаться в пространстве

природы, имея в виду, что биологическая естественность опирается на законы природы, на физическую данность, а естественность поведения – проявление фундаментальной стратегии живого – приспособления и выживания. И если не отказываться от естественных регулятивов и принимать их как ценность и близость к истокам управления, то этим мы не только отводим искусственность в управлении на второй план, но и приближаемся к пониманию сущности управления как объективной необходимости.

Исторически люди, благодаря разуму и желая своей безопасности, столкнулись с феноменом вторжения в естественность человеческого вида искусственности, искусственных регулятивов, осуществляющим свое вмешательство регламентирующим способом, изменяя нравы и умонастроения множества людей. И если происходит такая трансформация, то дело, очевидно, в некотором неведомом начале, которое модифицирует естественную жизнь вещей в такой степени, что уже не сама природа определяет для человека новую среду обитания, а сам человек. Это начало не может не зависеть от управляющих воздействий. Тогда мы получаем возможность употребить это средство, чтобы «придать нравственности и умонастроению населения желательную направленность» [9].

Здесь с очевидностью обнаруживается уже новая проблематика – проблематика управления, связанная не с техниками искусственного регламентирующего вмешательства, а связанная с природой или, точнее, с интерференцией, постоянным влиянием друг на друга физической среды и человеческого вида – вида, представители которого, не есть только «винтики или субъекты права, но и обладают телом и душой, живут физической и нравственной жизнью». И если управление ставит задачу изменить людей, то ему надо уметь трансформировать среду. В данном случае перед нами один из ключевых, основополагающих моментов в процессе становления искусства управления в человеческом социуме, а именно появление некой управленческой техники, которая оказалась обращенной к среде, не в режиме запретов и ограничений, а в режиме «интерференций, влияний друг на друга физической среды и людей» [9]. Это и есть обращение к естественности регулятивов при измерении управления.

Заметим, что обращение к искусственности регулятивов при измерении управления (его результатов), в ущерб естественным регулятивам, или их неразведение между собой, скрывает (не учитывает)

их различия как по своей природе, так и по механизмам образования. Цели, функции и механизмы их принципиально различны. Естественные регулятивы контролируют непосредственные и ответные реакции человека на существующие объективные условия. Искусственные регулятивы далеко не всегда имеют достаточную степень объективности, в них весьма существенным бывает влияние субъективного [8]. Если природа или реальное, принимаемое нами за естественное, является единственным источником и первопричиной естественных регулятивов, в том числе и идеальных, таких как интересы, безопасность, совесть и т.п., то для искусственных регулятивов существенное значение имеет не природа, а привнесенные в нее сущности, которых даже может и не быть в природе. Поэтому справедливо суждение [1] о том, что «управление должно изучаться совместно, как с естественными регулятивными механизмами, так и с регулятивными механизмами иной природы, действующими в обществе».

Итак, управление в человеческом социуме имеет дело с природой или, точнее, с интерференцией, постоянным влиянием друг на друга физической среды и людей. И как раз такого рода увязка в некое целое людей с вещами, если хотите со средой, где взаимодействия и интерференции и происходят, и является характерной чертой общего руководства, которым характеризуется всякое управление. Этот вывод сделан Ла Пьером давно, еще в XVI веке [9]. Осмысливая его, мы вновь сталкиваемся с идеей, что управление с необходимостью обязано вести свою игру в стихии реального, которую можно определить как физику явления и естество. И люди, впервые сделавшие такой вывод, имели в виду ту данность, на которую должно воздействовать и вместе с которой должно действовать регулятивное в управлении, памятуя, и это есть фундаментальное положение в управлении, что «порядок и управленческого, и политического – это еще и порядок природного» [9]. И этот порядок природного и естественного не отделим от порядка измерения управления.

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗМЕРЕНИЮ УПРАВЛЕНИЯ

В рамках разработки техники измерения управления следует обратить внимание на то, что управление всегда сталкивается с динами-

кой желания и интереса. Динамика желания людей, развертываясь в режиме взаимовлияния и сцепления ее составляющих, осуществляет формирование их интересов как целого. Желание и интересы есть то естественное, что заставляет действовать любого индивида. Здесь мы усматриваем концепт заинтересованности и устремленности индивида к земным благам, фактор, стимулирующий и развивающий это стремление. Другими словами, мы опираемся на матрицу утилитарности, теоретической предпосылкой искусства управления людьми.

С позиции теории систем желания и интересы – это одновременно и элементы управления, достаточные для понимания функционирования управления. С позиций матрицы утилитарности их можно назвать элементами объективной социальной реальности, имеющими всеобъемлющую разрешающую способность. Речь идет о том, что интересы, вскрывающие подлинные причины разнообразной человеческой деятельности, отражают по уровню их реализации и результаты этой человеческой деятельности. Следовательно, задача измерения управления технически может быть сведена к измерению интересов как элементов управления. Если нет возможности измерить все управление, то надо измерять хотя бы какую-то часть этого сложного явления. Для этого из управления выделяют его элементы, а именно две группы диалектически разных интересов людей – интересов благосостояния и интересов безопасности, тем самым подменяют реальное управление его моделью [3; 4; 6].

Измерение интересов – это отражение реализации интересов в конкретных количественно-качественных показателях. Источником исходных показателей реализации конкретного интереса является прошлое, заимствованное как из официальной статистики Госкомстата РФ, так и из различных видов ведомственной отчетности хозяйствующих субъектов. Поскольку количественное измерение интересов отражает цели управления не в форме списка интересов (традиционных планов), а числом (цифрой), то становится возможным проверить выполнение намеченного. Таким образом, интерес становится не только инструментом измерения управления, но и инструментом анализа явлений социальной жизни. Достаточно сказать, что без измерения интересов сегодня нельзя корректно измерить ни качество управления, ни уровень развития, ни уровень безопасности социальной системы и, следовательно, обеспечивать научное управление организацией.

ИЗМЕРЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ В ХОЗЯЙСТВУЮЩЕМ СУБЪЕКТЕ

Общее понимание решения поставленной задачи можно получить, при рассмотрении интересов, реализованных в конкретной организации. Нами эта задача решается на примере малого предприятия, типичного представителя страты организованностей, претендующих стать основой экономики страны. Общая конструкция методики измерения базируется на идеях работы [3; 6] и является их развитием.

Малое предприятие на рынке с 2009 г. Основные виды деятельности: обработка металлов и нанесение покрытий на металлы; обработка металлических изделий с использованием основных технологических процессов машиностроения, производство строительных металлических конструкций и изделий. Численность персонала 102 человека.

Для целей измерения управления, как отмечалось выше, требуется выборка показателей уже реализованных интересов. Эта выборка вариативна, хотя к ней и предъявляются определенные требования. В нашем исследовании структура показателей интересов исследуемого объекта представлена следующим образом:

1. Объем производства, доход.
2. Среднемесячная начисленная заработная плата.
3. Технологическое обновление.
4. Социокультурные расходы.
5. Расходы на образование.
6. Расходы на здоровье.
7. Текучесть кадров.
8. Затраты на безопасность.
9. Затраты на управление.
10. Травматизм.
11. Нарушение трудовой и производственной дисциплины.
12. Надзорные мероприятия.
13. Штрафы за производственные и экологические нарушения.

Такое представление о структуре показателей, если говорить о требованиях к ней, детерминирует экономические, производственно-технические, человеческие и социальные измерения в исследуемом объекте. Она содержит (что является также обязательным условием ее формирования – формирования выборки элементов) разные по своей направленности интересы. Одни, например, доход для нормального

развития предприятия, требуют своего роста до максимума. Совокупность таких элементов представляет выборку интересов благосостояния. Другие, например, нарушение дисциплины или травматизм, для нормального развития предприятия требуют своего уменьшения до минимума. Совокупность таких элементов представляет выборку интересов стабильности и безопасности.

Подобная система интересов не случайна. Она олицетворяет собой, как уже отмечалось выше, требовательный императив социального развития, вытекающий из основного закона диалектики – единства и борьбы противоположностей. Отмеченное единство является сложным диалектическим взаимодействием противоположностей в природе интересов при их реализации. В этом и проявляется диалектическая взаимосвязь между интересами благосостояния и интересами безопасности, требующая при измерении управления рассматривать эти группы интересов в тесном единстве. Разрыв этих групп интересов, пренебрежение одной из групп как при измерении управления, так и при оценке состояний организаций (видов деятельности) или явлений социальной жизни – это серьезная методологическая ошибка [16].

Из годовой статистической отчетности предприятия (данные предоставил аспирант Шибалов К.В.) были получены численные абсолютные значения по каждому интересу в приведенной выше выборке.

Эта данность характеризует среду предприятия, которая неявно характеризует и управление. Для целей измерения управления большее и решающее значение имеют не абсолютные, а относительные (безразмерные) значения каждого интереса. Эта индексная форма интересов формирует пространство частных индексов интересов, в рамках которого можно создавать алгоритмы сравнения объектов управления либо по каждому параметру (частному индексу) отдельно, либо по агрегированным показателям индексов.

Частные индексы интересов получаем путем деления их значения на эталонное, что предполагает предварительный выбор эталонных значений для каждого интереса. Этот выбор носит субъективный характер. В зависимости от желаемой глубины анализа в качестве эталона можно принимать как достижения отечественных и мировых лидеров – конкурентов, так и собственные достижения прошлых лет. Поскольку показатели интересов благосостояния для повышения уровня развития требуют своего количественного увеличения, то в качестве эталона используются максимальные достигнутые значения по каждому интересу. И наоборот, поскольку показатели интересов безопасности для повыше-

ния уровня развития требуют своего количественного уменьшения, то в данном случае в качестве эталона принимаются минимальные достигнутые значения по каждому интересу. В нашем исследовании в качестве эталона приняты собственные достижения объекта исследования, скорректированные на 15%. Условная корректировка значений интересов на 15% учитывает перспективу развития предприятия. После проведения определенных арифметических процедур индексная форма показателей интересов благосостояния и безопасности исследуемого предприятия, приведенная к одному работнику, представлена в табл. 1 и 2.

Таблица 1
Частные индексы интересов благосостояния предприятия

Структура выборки / год / численное значение	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Доход (руб. на 1 человека)	0,33	0,70	0,85
Среднемесячная заработная плата (руб. на 1 человека)	0,19	0,57	0,86
Технологическое обновление (руб. на 1 человека)	0,85	0,32	0,25
Социокультурные расходы (руб. на 1 человека)	0,19	0,61	0,87
Расходы на образование (руб. на 1 человека)	0,85	0,76	0,37
Расходы на здоровье (руб. на 1 человека)	0,19	0,61	0,88

Таблица 2
Частные индексы интересов безопасности предприятия

Структура выборки / год / численное значение	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Текучесть кадров (% от численности)	1,50	1,62	1,15
Затраты на безопасность (руб. на 1 человека)	1,15	4,37	2,81
Затраты на управление (руб. на 1 человека)	1,15	2,56	3,86
Травматизм (% от численности)	3,53	4,70	1,17
Нарушение трудовой и производственной дисциплины (% от численности)	3,53	1,15	3,73
Надзорные мероприятия (руб. на 1 человека)	1,15	1,20	1,62
Штрафы за производственные и экологические нарушения (руб. на 1 человека)	1,15	1,37	2,45

Далее агрегируем частные индексы в один общий показатель, а именно в интегральный индекс реализации интересов благосостояния (РИБ) и в интегральный индекс реализации интересов стабильности и безопасности (РИСБ). Такое агрегирование целесообразно делать для

каждого года работы предприятия. Нами, для примера, это выполнено для 2012 и 2013 гг.

Для интересов благосостояния, предварительно ранжируя их, выбираем из табл. 1 совокупность значений $P1i$ для 2012 г. – 0,32; 0,57; 0,61; 0,61; 0,70; 0,76 и аналогично для 2013 г. – 0,25; 0,37; 0,85; 0,86; 0,87; 0,88.

Для интересов безопасности выбираем из табл. 2 совокупность значений $P2i$ для 2012 г. – 4,70; 4,37; 2,56; 1,62; 1,37; 1,20; 1,15 и для 2013 г. – 3,86; 3,73; 2,81; 2,45; 1,62; 1,15; 1,17.

При агрегировании данных значений частных индексов, полагая их неравнозначность, использован метод «порядковой полезности» с интервальным шагом в один порядок – 100,0; 10,0; 1,0; 0,1; 0,01; 0,001. Выбор такого метода означает, что предпочтение отдается первым трем показателям, главным образом первому, отражающему самое узкое место в жизни предприятия.

Умножая последовательно значения частных индексов обеих групп интересов, взятых из табл. 1 и 2, на величину предпочтений принятой шкалы, получаем (см. табл. 3) модифицированные значения частных индексов для 2012 и 2013 гг.

Таблица 3

Модифицированные значения частных индексов интересов

2012 г.		2013 г.	
Интересы благосостояния	Интересы безопасности	Интересы благосостояния	Интересы безопасности
32	470	25	386
5,7	43,7	3,7	37
0,61	2,56	0,85	2,81
0,061	0,162	0,086	0,245
0,007	0,0137	0,0087	0,0162
0,00076	0,0012	0,00088	0,00115
Сумма: 38,3	Сумма: 516,4	Сумма: 29,6	Сумма: 426,1

Используя данные табл. 3, получаем для 2012 г., по формулам, приведенным в [4], значения интегрального индекса РИБ:

$$РИБ_{2012} = \sum (P1i \times \Pi_i) / \sum \Pi_i (i = n) = 38,3/111,111 = 0,35$$

и РИСБ:

$$РИСБ_{2012} = \sum \Pi_i (i = n) / \sum (P2i \times \Pi_i) = 111,111/516,4 = 0,22.$$

Аналогично для 2013 г. имеем:

$$РИБ_{2013} = \sum (P1i \times \Pi_i) / \sum \Pi_i (i = n) = 29,6/111,111 = 0,27$$

$$РИСБ_{2013} = \sum \Pi_i (i = n) / \sum (P2i \times \Pi_i) = 111,111/426,1 = 0,26,$$

где $P1i$, $P2i$ – частные индексы показателей интересов, соответственно благосостояния и безопасности; Π_i – количественные значения предпочтений; $i = 1, 2, \dots$; n – количество показателей и предпочтений в шкале. Для практических расчетов при выбранном предпочтении вполне достаточно, чтобы $n = 6$, тогда в принятой выше системе предпочтений сумма Π_i (интеграл) является постоянной величиной, равной 111,111.

Из полученных значений интегральных индексов интересов можно сделать вывод, что исследуемое предприятие имеет некачественное управление и находится на низком уровне развития и безопасности. О ненадлежащем управлении дают сигнал невысокие значения индексов РИБ и РИСБ. Настораживает и обнаруженное снижение индекса благосостояния с 0,35 в 2012 г., до 0,27 в 2013 г.

Попытаемся путем ранжирования интересов показать узкие места предприятия, а также определить очередность постановки управленческих задач по их устранению. Рекомендации сведены в табл. 4 и 5.

Таблица 4

Приоритетность развития интересов благосостояния при постановке управленческих задач

Ранг	Социальный интерес и направление деятельности	Значение индексов	Примечание
1	Технологическое обновление (руб. на 1 человека)	0,25	Отставание
2	Расходы на образование (руб. на 1 человека)	0,37	Отставание
3	Доход (руб. на 1 человека)	0,85	Лидирование
4	Среднемесячная заработная плата (руб. на 1 человека)	0,86	Лидирование
5	Социокультурные расходы (руб. на 1 человека)	0,87	Лидирование
6	Расходы на здоровье (руб. на 1 человека)	0,88	Лидирование

Таблица 5

Приоритетность борьбы с угрозами интересам предприятия

Ранг	Угрозы интересам и направления борьбы с ними	Значение индексов	Примечание
1	Затраты на управление (руб. на 1 человека)	3,86	Основная угроза
2	Нарушение трудовой и производственной дисциплины (% от численности)	3,73	Основная угроза
3	Затраты на безопасность (руб. на 1 человека)	2,81	Угроза
4	Штрафы за производственные и экологические нарушения (руб. на 1 человека)	2,45	Угроза
5	Надзорные мероприятия (руб. на 1 человека)	1,62	
6	Травматизм (% от численности)	1,17	
7	Текучесть кадров (% от численности)	1,15	

Видно (см. табл. 4 и 5), что основной перекоп в управлении проявляется при делении «общественного пирога»: затраты на управление зашкаливают (значение индекса – 3,86), при экономии на образовании сотрудников и технологическом обновлении (0,37 и 0,25 соответственно). Страдает и дисциплинарная составляющая управления. Ранги индексов указывают на очередность задач в управлении по исправлению положения: повысить внимание к образованию персонала (0,37) и технологическому обновлению (0,25), повысить дисциплину труда (3,73) и снизить затраты на управление (3,86).

СРАВНЕНИЕ СО СТОИМОСТНЫМИ МЕТОДАМИ

Представляет интерес проверка сделанных выше выводов о неэффективности управления по сравнению их с результатами анализа, выполненного независимо другим методом, а именно традиционным стоимостным методом. Для этого за период с 1 января 2013 г. по 31 декабря 2013 г. Шибаловым К.В. выполнен анализ финансового состояния исследуемого малого предприятия. Результаты его подтверждают сделанные выше выводы о неэффективности управления.

Так, исследуя структуру активов предприятия, выявлено (при росте активов) отстающее увеличение собственного капитала относительно общего изменения активов (9%), что само по себе фактор негативный. Этот промежуточный вывод коррелируется с выявленным (см. табл. 4) отставанием (индекс 0,25) технологического обновления.

При рентабельности продаж за год в 3% имеет место низкая рентабельность активов (1,9% в год). За отчетный период при лидировании по статьям дохода (индекс 0,85, табл. 4) и затрат на управление (индекс 3,86, табл. 5) выявлено значительное снижение коэффициента автономии, что говорит о значительной зависимости от кредиторов по причине недостатка собственного капитала. Значение коэффициентов обеспеченности собственными оборотными средствами и покрытия инвестиций неудовлетворительное (ниже нормы), а значение коэффициента обеспеченности материальных запасов критическое. За 2013 г. выросла на 28,1% доля долгосрочной задолженности при отрицательной динамике коэффициентов ликвидности (текущей и абсолютной). Изложенное указывает на неудовлетворительную кредитоспособность, т. е. на проблемы предприятия с финансами и финансовой устойчивостью. Финансовое положение по данным одного отчетного периода (2013 г.) получило оценку CCC – неудовлетворительное. Рейтинг «ССС» указывает на неудовлетворительное состояние предприятия, при котором финансовые показатели, как правило, не укладываются в норму. Причинами могут быть как объективные (мобилизация ресурсов на реализацию масштабных проектов, крупные сделки, общий спад или кризис в экономике страны или отрасли и т.п.), так и вызванные неэффективным управлением.

Завершая сравнение разных по идее подходов к оценке результатов управления, показывающее совпадение выводов о его эффективности (в нашем случае – о неэффективности), необходимо отметить, что сама идея управления по ключевому параметру не нова. Здесь возможны различные параметры, используемые в качестве ключевых, на что предлагают ориентироваться управлению. Однако не любой ключевой параметр отражает природную сущность общественного развития. Это дано природой только интересам. Обращение к интересам позволяет подойти к количественному описанию управления, демонстрирующему, как известный отход (не отрицание) от традиционных стоимостных методов, так и придание им новых качеств и возможностей. И в этом суть обращения к естественности в управлении.

Так, интегральные индексы реализации интересов благосостояния и безопасности, в отличие, например, от дохода предприятия на душу работника, отражают комплексный и взаимосвязанный характер экономического и социального развития с учетом негативного воздействия на процесс развития угроз интересам. Количественная оценка интересов

позволяет не только подавать сигналы управлению, но и определять, как перспективную величину интересов, которую необходимо достичь управлению, так и очередность управленческих воздействий по устранению узких мест с опорой на собственные силы. Очевидно, что только при таком осознании людьми сущности и содержания интересов они становятся движущей силой развития и основной причиной социальной активности.

При всех ограничениях и недостатках расчет интегральных индексов интересов благосостояния и безопасности с определенным временным интервалом за несколько лет позволяет рассмотреть динамику развития объекта исследования, оценить влияние угроз, своевременно увидеть изменения траектории развития, оценить эффективность управления и действующей системы обеспечения безопасности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренная выше методология измерения управления кроме научного значения, по нашему мнению, имеет практический выход. Дополняя традиционные стоимостные методы, она в оценках эффективности и направленности управления опирается не на субъективные представления о развитии и безопасности предприятия, а на реально существующую статистическую базу (отчетность) и, следовательно, может приводить к методикам, которые можно унифицировать, как минимум, на отраслевом уровне. Управление, которое систематически верифицируется, становится ценностью и активом организации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность. – М., 2006.
2. Берталанфи Л. Общая теория систем. – М., 1969.
3. Минаев Г.А. Секьюритология: Монография. – М., 2012.
4. Минаев Г.А. К вопросу о социальных измерениях // Вестник МФЮА. 2013. №3.
5. Попов В.П., Крайнюченко И.В. Эволюция, информация и управление. – Ессентуки, 2002.
6. Прохожеев А.А. Теория развития и безопасности человека и общества. – М., 2006.

7. Психология: Учебник для технических вузов / Под общ. ред. Дружинина В.Н. – СПб., 2000.

8. Солодкая М.С. Сущность управления и проблема управляемости. – Минск, 2005.

9. Фуко М. Безопасность, территория, население. – СПб., 2011.

10. Эшби Р. Введение в кибернетику. – М., 1970.

Г.А. Минаев,
д-р техн. наук, профессор,
Московский финансово-юридический университет МФЮА
E-mail: ipb@rambler.ru

УДК 342.519

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОРГАН, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНУЮ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д.В. Корнилов

Аннотация. В статье показано, что Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом государственной власти РФ, осуществляющим исполнительную власть Российской Федерации, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется рядом принципов, в т.ч. верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, ответственности. Наличие в законодательстве мер политико-правовой ответственности правительства, его должностных лиц и отсутствие сформулированных конституционных деликтов, при совершении которых указанные субъекты могли бы быть привлечены к ретроспективной конституционно-правовой ответственности. Решение о реализации мер политико-правовой ответственности Правительства РФ и его должностных лиц во многом определяется Президентом РФ.

Ключевые слова: исполнительная власть, органы исполнительной власти, правительство, коллегиальный орган, отставка.

Abstract. the government of the Russian Federation is a collegial body of state power of the Russian Federation exercising the Executive power of the Russian Federation in charge of the unified system of Executive power in the Russian Federation. The government of the Russian Federation is guided by several principles, including the rule of the Constitution of the Russian Federation, Federal constitutional laws and Federal laws, responsibility. The presence of law measures the political and legal responsibility of the Government, its officials and the lack of articulated constitutional torts, which, if committed these entities could be subject to retrospective constitutional and legal liability. The decision to implement the measures of the political and legal responsibility of the Government and its officials is largely determined by the President of the Russian Federation.

Keywords: executive power, bodies of executive power, the government, the governing body resignation.

Согласно Конституции Российской Федерации (в ред. от 04.02.2014), Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 03.12.2012) Правительство Российской Федерации является органом государственной власти РФ, осуществляющим исполнительную власть Российской Федерации. Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется рядом принципов, в т.ч. верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, ответственности.

Формирование правительства не является преюдиционным фактом, безразличным к его статусу. Практика свидетельствует, что правоспособность правительства предопределяется способом его образования, который, таким образом, относится к статусной характеристике этого органа. Формирование правительства одним субъектом – главой государства или парламентом ставит правительство в зависимость от этих органов, подрывает самостоятельность правительственной власти. Формирование же правительства с участием разных органов гарантирует правительству относительную независимость, дистанцирует правительство от главы государства и парламента.

Конституция РФ предусматривает смешанный (комбинированный) способ формирования федерального правительства, основанный на соучастии главы государства и парламента, что соответствует природе смешанного правления. В этом процессе президенту принадлежит ведущая роль, он назначает Председателя Правительства РФ, в то время как Государственная Дума дает согласие на назначение, отказ в котором является преодолемым.

Что касается остального состава правительства, то он утверждает президентом единолично. Парламентское участие здесь сказывается в том, что президентские назначения производятся по предложению Председателя Правительства РФ, кандидатура которого согласовывается с Государственной Думой.

Освобождение членов правительства от занимаемой должности производится президентом без всякого парламентского участия, за тем ис-

ключением, что президент не обладает формальным правом увольнения председателя Правительства РФ, полномочия которого согласно ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» прекращаются по заявлению председателя правительства об отставке и в случае невозможности исполнения председателем правительства своих полномочий (ст. 7). Это напоминает государственную схему Франции, где премьер-министр также «неустраним». Президент России, впрочем, легко может обойти это препятствие, прибегнув к отставке правительства в целом, производимой им совершенно произвольно.

Политико-правовая самостоятельность Правительства России коренится в механизме формирования должности председателя правительства, который назначается президентом с согласия Государственной Думы (ч. 1 ст. 111 Конституции РФ). Участие парламентской палаты в назначении премьера является едва ли не главной гарантией самостоятельности правительства, позволяющей ему рассчитывать на парламентскую поддержку. При такой конструкции Председатель Правительства РФ не может полагаться лишь ставленником главы государства, поскольку его кандидатура требует парламентского согласования.

Конституционное требование роспуска Государственной Думы ввиду отклонения ею кандидатов на должность премьера выглядит закономерным. Другое дело, что роспуск должен быть крайней мерой преодоления конституционного конфликта, не исключающей, а напротив, предполагающей использование согласительных процедур. В практике назначения председателя правительства имели место, например, предварительные консультации между президентом и думскими кругами относительно кандидатуры премьера, о чем упоминал в своем выступлении на заседании Государственной Думы 8 мая 2008 г. В.В. Путин, отметивший, что «накануне были проведены консультации с руководителями парламентских фракций».

К подобным консультациям президентскую сторону неоднократно принимала Государственная Дума. В Постановлении Госдумы от 1 апреля 1998 г. «О мерах, связанных с формированием Правительства Российской Федерации» говорилось, что «внесение Президентом Российской Федерации кандидатуры нового Председателя Правительства Российской Федерации без обсуждения с ведущими политическими силами страны не согласуется с заявленным им конструктивным взаимодействием органов государственной власти». Госдума предлагала президенту провести круглый стол или иные согласительные процедуры с

участием представителей палат Федерального Собрания по вопросу о кандидатурах на должность Председателя Правительства РФ.

Этот же мотив звучал в Обращении Государственной Думы к Председателю Совета Федерации в апреле 1998 г., в котором упоминалось проведение 7 апреля этого года круглого стола по вопросу о кандидатурах Председателя Правительства РФ с участием представителей органов исполнительной и законодательной власти, политических и общественных сил, представленных в Федеральном Собрании. В ходе круглого стола президенту были предложены кандидатуры известных людей, обладающих большим опытом управления экономикой, в том числе и из числа членов Совета Федерации. Государственная Дума выражала сожаление, что кандидатура С.В. Кириенко была затем внесена президентом в Госдуму поспешно, «без новых консультаций с Федеральным Собранием».

Возможность аналогичных консультаций предусматривается зарубежными конституциями. Так, в Португалии премьер-министр назначается президентом после консультаций с политическими партиями, представленными в Ассамблее Республики, и с учетом результатов выборов (ст. 187 Конституции).

Возможность проведения консультаций между Президентом и Госдумой при назначении премьера проектировалась в ходе подготовки действующей Конституции. На конституционном совещании Б.Н. Топорнин предложил: «Президент назначает Председателя Правительства РФ после консультации. Можно – после консультации с руководителями палат...».

В Регламенте Государственной Думы можно было бы предусмотреть создание с участием президентской стороны и представителей думских фракций, после отклонения Госдумой кандидатуры президента на должность председателя правительства, согласительной комиссии, реализующей необходимость конституционного партнерства ветвей власти, обязанных к согласованному взаимодействию.

Можно использовать практику личного представления президентом Государственной Думе кандидатуры Председателя Правительства РФ, имевшую место 8 мая 2008 г. и 8 мая 2012 г. в отношении соответственно Владимира Путина и Дмитрия Медведева, что, несомненно, сказалось на выборе нижней палаты. Депутаты могли учесть высказывания главы государства о том, что «наш тандем, наше сотрудничество будет только укрепляться. И тем самым обеспечит нужную преемственность и в то же время развитие того курса, который был поддержан российским обществом».

Подобные процедуры, наработанные конституционной практикой, можно было бы отразить в Регламенте Государственной Думы. На возможность формирования конституционных обычаев в механизме назначения председателя правительства, адекватных целям стабильного функционирования конституционного строя с учетом исторического контекста, указал и Конституционный Суд.

В формировании правительства инициативная роль принадлежит председателю правительства, который представляет президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, состав которой определяется составом правительства.

Согласно ч. 1 ст. 112 Конституции РФ председатель правительства не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Представляя президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, председатель правительства тем самым определяет качественный состав правительства, включающий название министерских должностей.

Согласно буквальному смыслу Конституции Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ только структуру, но не систему (виды) федеральных органов исполнительной власти. Однако структура федеральных органов исполнительной власти, т.е. их конкретный перечень, не может не включать их наименование, а значит, и классификацию этих органов с указанием их функционального статуса. Получается, таким образом, что новоиспеченный глава Правительства РФ представляет Президенту РФ свои предложения не только о структуре, но и о системе федеральных органов исполнительной власти.

Участие Председателя Правительства РФ в установлении структуры федеральных органов исполнительной власти не имеет законодательного формата. Отчасти это объясняется тем, что предложения Председателя Правительства РФ носят лишь рекомендательный характер и могут быть отвергнуты Президентом РФ.

С другой стороны, отсутствие в президентских указах об утверждении общей структуры федеральных органов исполнительной власти упоминания Председателя Правительства РФ, который эту структуру проектирует, не позволяет идентифицировать участие премьера в этом процессе и удостоверить исполнение ч. 1 ст. 112 Конституции РФ. Отметим, что в прошлом в ряде президентских указов роль председателя правительства в определении структуры федеральной исполнительной

власти обозначалась. Так, в Указе Президента РФ от 14 августа 1996 г. «О составе Правительства Российской Федерации», содержащем перечень членов Правительства РФ, значилось: «Председателю Правительства Российской Федерации внести предложения по другим кандидатурам в состав Правительства Российской Федерации в соответствии с утвержденной структурой федеральных органов исполнительной власти».

Видимо, есть необходимость в указах главы государства, утверждающих структуру федеральных органов исполнительной власти, отмечать факт соответствующих предложений Председателя Правительства Российской Федерации.

Председателю правительства предоставляется право предлагать Президенту РФ кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (ч. 2 ст. 112 Конституции РФ). Это полномочие взаимосвязано с предыдущим, поскольку Президент РФ назначает федеральных министров, руководствуясь общей системой и структурой федеральных органов исполнительной власти, представляемой главой правительства. В то же время данное полномочие председателя правительства не ограничивается утверждаемой главой государства схемой федеральных органов исполнительной власти.

Конституция РФ говорит о предложениях главы правительства президенту, которые, таким образом, носят рекомендательный характер, не обязывающий президента с ними считаться, хотя, конечно, с мнением премьера главе государства приходится считаться. Относительно персонального состава нового кабинета президент Д.А. Медведев, например, в телевизионном эфире высказался следующим образом: «Это мой выбор... Из того набора людей, которых отдал Президенту Владимиру Путину в качестве кандидатов на должность в Правительстве РФ, он поддержал все 100 процентов».

В то же время формальное участие председателя правительства в министерских назначениях является обязательным. Если исходить из точного смысла Основного Закона, Президент РФ вправе назначать заместителей председателя правительства и федеральных министров только по адресному предложению главы правительства, в отсутствие которого назначения не могут состояться. В.О. Лучин в этой связи выделяет такой конституционный деликт, как нарушение установленного порядка назначения на конституционные должности, относя к ним и министерские назначения в отсутствие главы правительства, примером чему служит назначение Президентом РФ Б.Н. Ельциным 31 марта 1998 г.

федеральными министрами Е.М. Примакова и М.М. Задорнова при вакансии должности Председателя Правительства РФ.

С другой стороны, не существует определенного формата участия председателя правительства в определении персонального состава правительства, хотя отдельные факты участия главы правительства в назначении и освобождении членов правительства в президентских указах упоминаются. Так, в Указе Президента РФ от 2 сентября 1998 г. «О мерах по формированию Правительства Российской Федерации» говорилось: «Согласиться с предложениями В.С. Черномырдина о целесообразности вхождения в состав Правительства Российской Федерации П.В. Крашенинникова, Е.М. Примакова, И.Д. Сергеева, С.В. Степашина, Б.Г. Федорова, С.К. Шойгу».

Предложения председателя правительства президенту на этот счет не могут быть юридически удостоверены, что не позволяет проследить реальное участие главы правительства в формировании правительства. Можно единственно рекомендовать, чтобы указы Президента РФ о назначении заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров содержали стереотип – «в соответствии с предложением Председателя Правительства Российской Федерации». По замечанию С.А. Авакьяна, отношения между президентом и премьером не исключают установления в Законе о Правительстве РФ правил о том, каким образом оформляются предложения Председателя Правительства РФ Президенту РФ относительно состава Правительства РФ.

В научных и практических кругах неоднократно ставился вопрос об усилении парламентского участия в формировании и составе Правительства России, даже о создании парламентского правительства, основанного на коалиции парламентских фракций.

Формирование Правительства России на классических парламентских началах расходится с принципами полупрезиденциализма, заложенными в российской Конституции. Это будет означать переход к парламентскому режиму, для России явно преждевременному. Попытки перешагнуть исторические рубежи государственного правления, формировать партийное правительство, игнорируя политическую зрелость масс, могут обернуться перманентным кризисом, аналогичным украинскому.

В то же время логика смешанного правления, предполагающего использование парламентских начал, требует учета парламентской позиции при формировании правительства. Парламентская практика в России

свидетельствует о повышенной заинтересованности Государственной Думы в комплектовании федерального правительства. Так, в Постановлении Государственной Думы от 16 июля 1998 г. «О кадровой политике в Правительстве Российской Федерации» Президенту РФ предлагалось подготовить и внести в Государственную Думу законопроекты о поправках к Конституции РФ и о внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», предусматривающие назначение на должность и освобождение от должности Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров с согласия Государственной Думы.

Проблему парламентского участия в формировании правительства можно разрешить в рамках существующих конституционных схем, отнюдь не препятствующих главе государства назначать министров в согласии с парламентским большинством. Парламентская позиция нередко учитывалась главой государства при министерских назначениях. Так, в состав правительства В.С. Черномырдина входили члены думской фракции КПрФ, преобладавшей в тот период в нижней палате.

С совмещением премьерской должности с лидерством в думской партии (В.В. Путин, Д.А. Медведев) позволительно говорить о парламентских началах формирования Правительства РФ, которые в то же время не равнозначны парламентскому способу формирования правительства, поскольку у президента сохраняется свобода назначения министров. Для того чтобы премьер стал фигурой относительно самостоятельной от президента, он должен опираться на парламентскую поддержку. Председательство главы правительства в партии «Единая Россия», преобладающей в нижней палате российского парламента, придает Правительству РФ партийную окраску, связывает его определенной партийной линией, выразителем которой председатель правительства неизбежно становится. Подобная ситуация усиливает государственные позиции главы правительства перед президентом страны, укрепляет его конституционный статус и увеличивает его функциональные возможности. Президенту в этой ситуации будет не просто отставить премьера, обладающего подавляющей думской поддержкой.

Партийность действующего Правительства РФ, сформированного в мае 2012 г., усиливается и тем, что в него вошло шесть единороссов.

К особенностям состава Правительства России можно отнести появление в нем должности так называемого министра без портфеля, не имеющего статуса руководителя федерального органа исполнительной

власти. Им стал М.А. Абызов, на которого возложена организация работы правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства. Должность «министров без портфеля» учреждалась и в прошлом, преимущественно это были крупные интеллектуалы – В.Ю. Зорин, А.Я. Лившиц, К.Д. Лубенченко, Е.Г. Ясин, участие которых в правительстве повышало его интеллектуальный потенциал.

Следует, однако, отметить, что вхождение в состав правительства таких лиц формально противоречит Закону о правительстве, согласно которому федеральные министры обладают полномочиями руководителей федеральных органов исполнительной власти (ст. 26). Между тем в Указе Президента РФ от 21 мая 2012 г. о структуре федеральных органов исполнительной власти правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства не упомянута.

Очевидно, что зарекомендовавший себя институт «министров без портфеля» следует согласовать с действующим законодательством.

В российской правительственной практике наблюдается соединение президентских и правительственных структур. ФКЗ о Правительстве РФ в редакции от 29 января 2010 г. допускает в соответствии с указами Президента РФ возможность замещения заместителями Председателя Правительства РФ и федеральными министрами должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (ч. 2 ст. 6).

В новом составе Правительства РФ эти должности совмещены в лице заместителя Председателя Правительства РФ А.Г. Хлопонина, одновременно являющегося полномочным представителем президента в Северо-Кавказском федеральном округе, и федерального министра В.И. Ишаева, назначенного полпредом президента в Дальневосточном федеральном округе.

Подобная должностная уния явно противоречит конституционной самостоятельности Правительства России, названного Конституционным Судом институциональным элементом конституционного строя Российской Федерации. Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах входят в состав президентской администрации и в этом качестве всецело подчиняются главе государства. Присутствие таких лиц в составе федерального правительства неизбежно подрывает его юридическую самостоятельность от главы государства. Закон о правительстве предусматривает непосредственное подчинение президенту только отдельных руководителей исполнительных органов, к категории которых министр по развитию Дальнего Востока, а также вице-премьеры не относятся.

По этой же причине нельзя признать последовательной практику вхождения правительственных лиц в президентские структуры, например, назначение президентским Указом 21 марта 2012 г. заместителя Председателя Правительства РФ Д.О. Рогозина специальным представителем Президента РФ по Приднестровью.

Ответственность правительства, перечень применяемых мер ответственности обусловлен особенностями правового статуса Правительства Российской Федерации.

Как справедливо отмечает Н.М. Колосова, «...у Правительства РФ в рамках нынешней Конституции РФ 1993 года нет реальных возможностей проводить самостоятельную от Президента РФ политику». По мнению В.А. Виноградова, ответственность правительства «наступает, как правило, без наличия в действиях Правительства России состава правонарушения, а вследствие неэффективности деятельности Правительства России, расхождения взглядов на проведение политического курса».

Вопрос о единстве взглядов по поводу проводимого президентом и правительством политического и экономического курса уже возникал в новейшей российской истории и закончился отставкой вице-премьера, министра финансов РФ. «Любой сомневающийся в курсе президента, правительства или любой человек, который имеет свой жизненный план, вправе обратиться ко мне с заявлением, но это нужно делать открыто. Любую безответственную болтовню мне придется пресекать, и я буду принимать все необходимые решения вплоть до 7 мая следующего года», – сказал Д.А. Медведев.

На примере ответственности Правительства Российской Федерации очень сильно проявляется взаимосвязь юридической и политической ответственности, негативной (ретроспективной) и позитивной ответственности, «...прямая обязанность председателя правительства РФ, закрепленная в ч. 1 ст. 112 Конституции РФ, означает не только должное поведение, но и получение позитивного результата в форме представления оптимальной, реальной, вписывающейся в систему органов государственной власти, структуры федеральных органов. В противном случае Президент РФ вправе поставить вопрос о конституционной ответственности председателя правительства в форме отрицательной оценки представленного документа».

Можно выделить следующие основные меры ответственности:

- отставка председателя правительства;
- отставка члена правительства;

- отмена решения правительства;
- отставка правительства по инициативе президента;
- выражение недоверия и отказ в доверии правительству Государственной Думой.

Рассмотрим все перечисленные меры ответственности по порядку.

Отставка Председателя Правительства РФ. Правительство РФ – коллегиальный орган, однако освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой отставку правительства РФ. «Правительство России рассматривается как команда единомышленников, проводящая общий политический курс. Отрицательная оценка деятельности одного из членов Правительства России означает распространение этой оценки на все Правительство России».

Председатель Правительства РФ освобождается от должности Президентом РФ:

- по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке (в этом случае нет ответственности);
- в случае невозможности исполнения Председателем Правительства РФ своих полномочий (в определенных случаях это может рассматриваться как применение мер юридической ответственности).

Президент РФ уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания об освобождении от должности Председателя Правительства РФ в день принятия решения.

Отставка члена правительства. Согласно ст. 9 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» члены правительства освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. Конкретные основания отставки в законе не указаны. Однако анализ норм действующего законодательства, правоприменительной практики позволяет выделить следующие основания отставки:

- собственное желание (данное основание не влечет применение мер ответственности, хотя может быть использовано как средство избегания применения мер ответственности);
- в связи с результатами работы.

Например, Указом Президента РФ от 6 ноября 2012 г. №1484 «О Сердюкове А.Э.» он был освобожден от занимаемой должности. Как сказал В.В. Путин во время беседы с С.К. Шойгу, А. Сердюкова уволили с целью объективности расследования деятельности Минобороны. Указом Президента РФ от 17 октября 2012 г. №1411 был осво-

божден от занимаемой должности министр регионального развития О.М. Говорун. Средства массовой информации связывают это решение с публичной критикой со стороны В.В. Путина и выговора, полученного за неисполнение первых президентских указов;

- в связи с нарушением ограничений и запретов, налагаемых на членов правительства.

В ст. 10–11 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» дается перечень ограничений, запретов и обязанностей, связанных с пребыванием в составе Правительства РФ. Члены правительства обязаны представлять в налоговые органы сведения о доходах, расходах и об имуществе членов Правительства РФ, их супругов и несовершеннолетних детей.

В этой связи некоторые ученые обращают внимание на то, что «свое конкретное выражение позитивная правовая ответственность... получает в тех правовых обременениях, которые носят характер исключения той или иной правовой возможности из общего правового статуса субъекта».

Отмена решения правительства. В соответствии с ч. 3 ст. 115 Конституции РФ постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ.

Важно обращать внимание на причину отмены. По смыслу вышеприведенной конституционной конструкции речь идет именно о незаконности акта, т.е. нарушении им норм права, – налицо наличие правонарушения.

Отмена актов содержит жесткий, категорический императив и лишает акт всех его юридических свойств. Отмена может устранять все правовые последствия действия такого акта с момента его принятия. Другими словами налицо восстановление ущемленных конституционных правоотношений.

Следует отличать отмену решения Правительства РФ от приостановления, признания решения незаконным или неконституционным. Последние следует относить скорее к мерам пресечения противоправности; применение мер ответственности может наступать в случае, если в установленные сроки выявленная незаконность не устранена.

Нужно особо отметить, что конституционно-правовая ответственность формируется и функционирует как весьма противоречивый конституционно-правовой институт. Учеными на протяжении достаточно длительного периода времени анализируются меры конституционно-правовой ответственности, закрепленные в различных нормативно-правовых актах, но

при этом непосредственно термин «конституционно-правовая ответственность» в законодательстве обнаружить затруднительно (в отличие от решений Конституционного Суда РФ, в которых рассматриваемый отраслевой вид юридической ответственности обозначается как «конституционно-правовая» и как «конституционная»).

Исключением не является и конституционно-правовая ответственность Правительства РФ, судить о наличии которой становится возможным в силу того, что, во-первых, в Конституции РФ устанавливается возможность отставки Правительства РФ по инициативе Президента РФ, выражения недоверия и отказа в доверии Правительству РФ со стороны Государственной Думы. В литературе указанные механизмы называют санкциями именно конституционно-правовой ответственности. Во-вторых, в числе основных принципов деятельности Правительства РФ в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» закреплён и принцип ответственности. Закрепляя данный принцип, законодатель, видимо, подразумевал включение в него совместно с гражданско-правовой, уголовно-правовой ответственностью такого специфического вида юридической ответственности, как конституционно-правовая, которая «является важнейшей частью механизма конституционного строя, публичной власти в федеративном государстве. Она должна пронизывать как горизонтальную, так и вертикальную подсистемы публичной власти...».

Согласно ст. 110 Конституции РФ Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Таким образом, данная конституционная норма устанавливает коллегиальный характер деятельности рассматриваемого федерального органа государственной власти. Тем не менее следует различать коллективную конституционно-правовую ответственность Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти и индивидуальную конституционно-правовую ответственность членов правительства.

Анализируя коллективную конституционно-правовую ответственность Правительства РФ, следует рассмотреть ее правовые основания, порядок реализации, а также меры, которые законодатель закрепил в качестве возможных для применения в отношении рассматриваемого субъекта, и инстанции, их реализующие.

Отставка Правительства РФ по инициативе Президента РФ. В Конституции РФ говорится о том, что Президент РФ может принять решение

об отставке Правительства РФ. В процессе реализации рассматриваемой нормы Президент РФ уполномочен руководствоваться объективными показателями работы Правительства РФ, которые могут послужить основанием для издания указа об отставке правительства. Но при этом нельзя исключать и возможности отставки правительства по субъективным причинам, поскольку конкретных правовых оснований для отставки в законодательстве не формулируется, что, по сути, создает простор для политического усмотрения. Вспомнить хотя бы практику, когда в период с 1998 по 1999 г. без серьезных к тому оснований Президент РФ отправил в отставку четыре состава Правительства РФ.

Таким образом, налицо политико-правовая ответственность Правительства РФ, которую можно рассматривать в качестве структурного элемента позитивной конституционно-правовой ответственности. Вопрос о разграничении категорий «политическая» и «конституционно-правовая» ответственность требует самостоятельного анализа, отметим лишь то, что разграничивать необходимо в первую очередь позитивную конституционно-правовую и политическую ответственность, поскольку именно здесь существует наиболее тонкая грань. Ответственность политическая связана с позитивной конституционно-правовой ответственностью в той мере, в какой она закреплена в Конституции и иных источниках конституционного права, устанавливая определенные «маяки» для субъектов конституционно-правовых отношений в процессе выбора ими направления своего политико-правового поведения. Данный вид предлагается именовать политико-правовой ответственностью, которая, впрочем, не исчерпывает содержание политической ответственности.

В Конституции РФ закреплено право Президента России на представление кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственной Думе, которая, по сути, «обречена» на согласование предложенной кандидатуры. Должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров замещаются также де-факто по усмотрению главы государства. В литературе высказывается мнение о том, что «Президент РФ фактически может самостоятельно формировать Правительство РФ». Применительно к указанному порядку формирования Правительства РФ приведем высказывание О.Э. Лейста о том, что «недостижение требуемого результата, необходимого эффекта может быть обусловлено не только и не столько противоправными деяниями, сколько недостаточной компетентностью работника или неналаженностью организационной работы управленческого органа. В таких случаях не-

обходимо не (только) применение санкций, а совершенствование организационной работы и кадрового состава». Как отмечалось выше, Президент РФ обладает широким спектром полномочий по формированию состава правительства, но, по существу, остается фигурой «безответственной» и в том случае, когда отставка Правительства РФ обусловлена несовершенством кадровой и организационной работы.

Выражение недоверия и отказ в доверии Правительству РФ Государственной Думой. В Конституции РФ закрепляется механизм конституционно-правовой ответственности Правительства РФ, реализуемый Государственной Думой в форме выражения недоверия (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ).

В соответствии с Регламентом Государственной Думы отправной точкой в реализации права Государственной Думы на выражение недоверия Правительству РФ следует считать внесение мотивированного предложения в письменной форме в Совет Государственной Думы (с приложением проекта постановления и списка депутатов-инициаторов) группой численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов. В заседании Государственной Думы, на котором рассматривается вопрос о недоверии Правительству РФ, принимают участие Председатель Правительства РФ либо заместитель председателя, исполняющий его обязанности, а также другие члены Правительства РФ, которые отвечают на вопросы депутатов. Таким образом, Регламент закрепляет определенные гарантии стабильного функционирования Правительства РФ.

Конкретные правовые основания для выражения недоверия Правительству РФ, аналогично с отставкой Правительства РФ по инициативе Президента РФ, в Конституции РФ не закреплены. При этом ученые указывают на то, что правовые основания для думского вотума недоверия содержатся в нормах Бюджетного кодекса РФ. Так, в частности, в ст. 202 БК РФ установлено, что в случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума может поставить вопрос о доверии Правительству РФ. Вместе с тем Конституция РФ (ч. 4 ст. 117) закрепляет исключительное право Председателя Правительства РФ на постановку вопроса о доверии правительству перед Государственной Думой. Таким образом, прослеживается несогласованность норм текущего законодательства с нормами Конституции РФ, поскольку вопрос о доверии ставится перед Государственной Думой Председателем Правительства РФ, а не по инициативе Государствен-

ной Думы, которая правомочна выразить недоверие Правительству РФ. Правомерно вести речь об основаниях думского вотума недоверия, закрепленных в Бюджетном кодексе РФ, с изменением ст. 202 в следующей редакции: «В случае отклонения в первом чтении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации».

Окончательное решение о дальнейшей судьбе Правительства РФ в случае выражения недоверия Правительству РФ Государственной Думой принимает Президент РФ. Он вправе согласиться с решением парламента и объявить об отставке Правительства РФ либо же занять противоположную позицию. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ либо распускает Государственную Думу с назначением даты выборов ее нового состава. Однако отсутствие в Конституции РФ установленного срока для принятия решения Президентом РФ в случае повторного выражения недоверия может воспрепятствовать его реализации. Закрепление в Конституции РФ семидневного срока для принятия решения Президентом РФ позволило бы восполнить такой конституционный пробел.

Основания для выражения недоверия Правительству РФ носят самый обтекаемый характер и связаны как с недолжным выполнением правительством возложенных на него обязанностей, так и с игнорированием закрепленных в Конституции РФ принципов.

В литературе неоднократно предпринимались попытки обоснования необходимости таких запросов со стороны Президента РФ. Однако пробелы в законодательстве сохраняются, и Правительство РФ не получает даже права обжаловать соответствующие решения Президента РФ в суде. Считаем необходимым закрепить в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» право Правительства РФ на обращение в Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ в целях определения соответствия актов Правительства РФ Конституции РФ, а также федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ соответственно. Введение данной нормы позволит укрепить статус Правительства РФ в системе органов государственной власти.

Подвергая рассмотрению меры индивидуальной конституционно-правовой ответственности заместителей Председателя Правительства РФ

и федеральных министров, следует отметить идентичность процедур замещения и освобождения указанных должностей, решающую роль в которых играет Президент РФ. Становится возможным говорить о том, что правовые основания для освобождения от должности рассматриваемых должностных лиц находятся в плоскости политико-правовой ответственности. Однако в отличие от такой меры, как выражение недоверия Правительству РФ Государственной Думой, в рамках конституционного правоприменения которой в мотивированном предложении указываются основания для ее реализации, при освобождении от должности федерального министра в указах Президента РФ основания отставки последнего не формулируются. Так, например, Указом Президента РФ от 17 октября 2012 г. №1411 освобожден от должности министр регионального развития РФ О.М. Говорун без указания каких-либо правовых оснований отставки. Однако применительно к данной отставке следует уделить внимание Указу Президента РФ от 19 сентября 2012 г. №1304, в котором трем федеральным министрам по представлению Председателя Правительства РФ объявлен выговор за невыполнение распоряжений Президента РФ. В том числе выговор был объявлен министру регионального развития РФ. Таким образом, можно сделать вывод о введении практики применения мер дисциплинарного характера с указанием конкретных причин в отношении федерального министра, с последующим применением мер конституционно-правовой ответственности в виде отставки без конкретизации ее причин. Однако меры дисциплинарного характера в отношении федеральных министров вполне могут и не применяться, а их отставка может состояться в силу тех или иных причин. Сказанное, считаем, вполне справедливо может быть отнесено и к индивидуальной конституционно-правовой ответственности заместителей Председателя Правительства РФ.

Таким образом, следует констатировать наличие в законодательстве мер политико-правовой ответственности правительства, его должностных лиц и отсутствие сформулированных конституционных деликтов, при совершении которых указанные субъекты могли бы быть привлечены к ретроспективной конституционно-правовой ответственности. Решение о реализации мер политико-правовой ответственности Правительства РФ и его должностных лиц во многом определяется Президентом РФ. В свою очередь, наличие абсолютных полномочий у Президента РФ по отставке Правительства РФ может повлечь злоупотребление правом, а также пренебрежение принципами ответственности в процессе конституционного правоприменения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. (в ред. от 04.02.2014) // СЗ РФ. 2014. №15. Ст. 1691.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ (в ред. Федерального закона от 03.12.2012 №4-ФКЗ) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. №51. Ст. 5712.
3. *Авакьян С.А.* О возможных и конституционно-легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. №3.
4. *Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д.* Конституционное право России. – М., 2010.
5. *Виноградов В.А.* Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005.
6. *Дзидзоев Р.М.* Правительство России: некоторые вопросы формирования и состава // Конституционное и муниципальное право. 2012. №12.
7. *Дзидзоев Р.М.* Институт ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах своей деятельности и вопросы парламентской ответственности правительства // Конституционное и муниципальное право. 2009. №21.
8. *Крысанов А.В.* Конституционно-правовая ответственность Правительства Российской Федерации и его должностных лиц: основания и порядок реализации // Конституционное и муниципальное право. 2013. №5.
9. *Крысанов А.В.* Юридическая природа и значение конституционно-правовой ответственности в системе конституционно-правового регулирования // Проблемы права. 2012. №6.
10. *Мещеряков А.Н.* Конституционные способы воздействия Президента РФ на исполнительную власть и связанные с ними особенности российской формы правления // Конституционное и муниципальное право. 2005. №5.
11. *Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Под ред. Л.Л. Попова. – М., 2011.
12. *Сергеев А.Л.* Конституционная ответственность федеральных органов государственной власти Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.

13. Шугрина Е.С. Ответственность Правительства Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. №7.

Д.В. Корнилов,
начальник Административно-хозяйственного отдела Мосгосэкспертизы,
Московский финансово-юридический университет МФЮА
E-mail: Kornilov.DV@mge.mos.ru

УДК 351.72

ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ МЕТОДЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Р.Ю. Маслов

Аннотация. В статье показано, что традиционное определение финансовой деятельности государства как деятельности по формированию, распределению, использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов в целях исполнения государством своих задач нуждается в корректировке.

Ключевые слова: федеральный бюджет, финансовая деятельность, государственный аудит, парламентский контроль, финансовый контроль, бюджетные полномочия.

Abstract. The traditional definition of the financial activities of the state as activity on the formation, distribution, use of centralized and decentralized funds in order to fulfill the state of their tasks needs to be adjusted.

Keywords: federal budget, finance, state audit, parliamentary control, financial control, budgetary powers.

Исследование особенностей финансовой деятельности государственных органов и контроля за ее осуществлением имеет огромное как теоретическое, так и прикладное значение. На протяжении XX в. во многих зарубежных странах произошло разделение финансового права на две отрасли: право публичных финансов и право финансового рынка. Процесс этот был очень длительным, и вряд ли нам стоит сейчас одним махом разделять таким же образом отечественное финансовое право. Однако традиционное определение финансовой деятельности государства как деятельности по формированию, распределению, использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов в целях исполнения государством своих задач нуждается в корректировке.

Во-первых, если исходить из этого определения буквально, то можно подумать, что финансово-правовые нормы в одинаковой мере регулируют как публичные, так и частные денежные фонды. С этим согласиться никак нельзя, ведь понятно, что в условиях рыночной эко-

номики доходы частных лиц и их расходы производятся, как правило, не в результате властных предписаний со стороны государства, а вследствие свободного волеизъявления частных лиц путем совершения гражданско-правовых сделок, вступления в трудовые отношения и т.д.

Во-вторых, обращает на себя внимание различная степень властного вмешательства государства при осуществлении финансовой деятельности в деятельность кредитных, страховых организаций, участников рынка ценных бумаг и т.п., и в деятельность «обычных» юридических и физических лиц.

В-третьих, в сфере финансово-правового регулирования находятся отношения, связанные с функционированием денежной системы и организацией денежного обращения в стране. Во всех учебниках по финансовому праву можно встретить соответствующий раздел, однако в формулировках определения финансовой деятельности, как правило, это не отражается.

Изучив современную научную литературу по данной теме можно отметить, что проблема финансовой деятельности государства достаточно полно исследована и разработана в современной научной литературе, однако некоторые ее аспекты требуют более тщательной проработки и осмысления.

Проблема предмета финансового права является фундаментальной и в то же время одной из наиболее дискуссионных в современной финансово-правовой науке. Как известно, догма финансового права, которая лежит в основе подавляющего большинства современных учебников и научных трудов, разработана советскими учеными М.А. Гурвичем и Е.А. Ровинским. Однако новая модель социально-экономических отношений, сложившаяся в России, не позволяет безоговорочно воспринимать советскую концепцию финансового права. Ведь строгое и последовательное понимание предмета финансового права как общественных отношений, связанных с финансовой деятельностью государства и муниципальных образований, т.е. деятельностью по формированию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов, не вполне соответствует рыночной экономике. Очевидно, что назрела необходимость новой формулировки предмета финансового права, соответствующей современным рыночным экономическим отношениям.

Безусловно, характеристика современного финансового права тесно связана с такими основными ее понятиями, как «финансы», «финансовый рынок» и «финансовая деятельность».

Двойственность толкования термина «финансы», т.е. как денежных фондов и как экономических отношений, связанных с их образованием, распределением и использованием, серьезно затрудняет попытки сформулировать предмет финансового права через категорию финансы. По-видимому, по примеру советских ученых было бы правильным использовать в этих целях более точное понятие – понятие финансовой деятельности, что и делают большинство авторов современных учебников. Более того, в учебниках по финансовому праву определения финансовой деятельности и предмета финансового права продолжают основываться на формуле Е.А. Ровинского, но с небольшими изменениями. Так, Н.И. Химичева под предметом финансового права понимает «общественные отношения, возникающие в процессе деятельности государства и муниципальных образований по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации своих задач».

Изменение взглядов на финансы, допущение их дифференциации приводят к необходимости разделения финансовой деятельности (по субъекту) на:

- 1) Финансовую деятельность государства и муниципальных образований или публичную финансовую деятельность.
- 2) Финансовую деятельность хозяйствующих субъектов, функционирующих на различных формах собственности (частную финансовую деятельность).

Возникает, однако, вопрос: регулируют ли нормы финансового права частные финансы? Или – направлена ли публичная финансовая деятельность на регламентацию частных финансов?

В настоящее время наблюдается два основных подхода к решению этого вопроса. Сторонники первого, узкого, подхода (А.И. Худяков, А.Н. Козырин) полагают, что финансовое право направлено на регулирование отношений, связанных исключительно с публичными денежными фондами. Однако большинство ученых (Е.Ю. Грачева, Ю.А. Крохина) придерживаются широкого подхода и считают, что финансовое право в той или иной степени регламентирует и функционирование частных финансов.

Представляется, что на сегодняшний день заслуживает поддержки второй подход к пониманию финансового права, поскольку исключать из сферы финансово-правового регулирования огромный массив отношений, связанных с образованием, распределением и использованием частных денежных фондов, пока преждевременно.

Если исходить из этого определения буквально, то можно подумать, что финансово-правовые нормы в одинаковой мере регулируют как публичные, так и частные денежные фонды. С этим согласиться никак нельзя, ведь понятно, что в условиях рыночной экономики доходы частных лиц и их расходы производятся, как правило, не в результате властных предписаний со стороны государства, а вследствие свободного волеизъявления частных лиц путем совершения гражданско-правовых сделок, вступления в трудовые отношения и т.д.

Представляется, что публичная финансовая деятельность направлена главным образом на управление именно публичными денежными фондами, и это как существенный признак должно звучать в ее определении. А частные финансы она затрагивает постольку, поскольку они являются, с одной стороны, источниками для пополнения публичных денежных фондов (налоги), а с другой стороны – получателями средств из публичных фондов (например, при получении страховых выплат по обязательному социальному страхованию).

Поэтому трактовать публичную финансовую деятельность в отношении частных финансов необходимо с учетом общепринятых положений о том, что основным методом финансового права является метод властных обязываний, и финансовые правоотношения носят властно-имущественный характер. Иными словами, критериями отнесения норм, регулирующих отношения в сфере частных финансов, к финансовому праву являются императивность регулирования и денежный характер отношений.

Обращает на себя внимание различная степень властного вмешательства государства при осуществлении финансовой деятельности в деятельность кредитных, страховых организаций, участников рынка ценных бумаг и т.п., и в деятельность «обычных» юридических и физических лиц.

В сфере финансово-правового регулирования находятся отношения, связанные с функционированием денежной системы и организацией денежного обращения в стране. Во всех учебниках по финансовому праву можно встретить соответствующий раздел, однако в формулировках определения финансовой деятельности, как правило, это не отражается.

Эти обстоятельства, надо полагать, породили попытки расширить и скорректировать содержание понятия финансовой деятельности государства. Так, в учебнике финансового права 2006 г. К.С. Бельский дает следующее определение: «Финансовая деятельность государства пред-

ставляет собой деятельность по выпуску денежных знаков и организации денежного обращения в стране, мобилизации денежных средств в государственные и муниципальные фонды, использованию их в интересах общества и государства, причем эта деятельность осуществляется на основе управленческих решений, финансового планирования и контроля за правильностью всех финансовых операций как государственных (публичных), так и частных структур». При этом утверждается, что финансовая деятельность государства и финансовое управление, по сути, – понятия тождественные. Получается, что содержание финансовой деятельности государства и муниципальных образований охватывает:

- 1) Организацию денежного обращения в стране.
- 2) Управление публичными денежными фондами.

Появление в содержании публичной финансовой деятельности такого направления, как организация денежного обращения, служит обоснованием для включения в сферу финансового права эмиссионного права или права денежного обращения. Поэтому подобное расширительное толкование публичной финансовой деятельности заслуживает поддержки. Согласимся и с тем, что в определении совершенно справедливо делается акцент на управлении публичными финансами.

Из определения К.С. Бельского также вытекает, что финансовая деятельность государства как деятельность управленческая включает в себя финансовый контроль, причем не только в сфере публичных, но и в сфере частных финансов. Разумеется, в процессе формирования, распределения и использования публичных денежных фондов финансовый контроль затрагивает и частные финансы. Однако приведенное определение все же не отражает специфики регулирования деятельности таких субъектов, как банки и небанковские кредитные организации, субъекты страхового дела, профессиональные участники рынка ценных бумаг и т.п. Если в отношении «обычных» юридических и физических лиц финансово-правовые функции государственных органов сводятся в основном к контролю, то применительно к банкам, страховщикам, брокерам и дилерам на рынке ценных бумаг и т.п. государство еще и организует, и довольно детально регламентирует их деятельность.

Например, в Федеральном законе «О банках и банковской деятельности» государство определяет состав банковской системы, устанавливает специальные правила по регистрации банков и небанковских кредитных организаций, их лицензированию, определяет виды банков-

ских операций, закрепляет банковские нормативы в целях финансовой устойчивости кредитных организаций и т.д.

Более того, за последнее время сформировался и продолжает бурно развиваться целый пласт законодательства, регулирующего организацию и контроль в банковской, страховой и валютной сферах, на рынке ценных бумаг. Это, к примеру, Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации», Закон РФ «Об организации страхового дела», федеральные законы «О рынке ценных бумаг», «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», «О валютном регулировании и валютном контроле», «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком».

В экономической литературе можно встретить самые разнообразные определения финансового рынка: «совокупность рыночных форм торговли финансовыми активами: иностранной валютой, ценными бумагами, кредитами, депозитами, производными финансовыми инструментами», «рынок финансовых ресурсов», где объектом купли-продажи выступают денежные средства и другие финансовые инструменты, «определенная совокупность экономических отношений по поводу купли-продажи свободных денежных средств и их превращения в денежный капитал». При этом передача денежных средств и других финансовых инструментов на финансовом рынке может осуществляться как напрямую, так и через так называемых финансовых посредников. К последним относятся упомянутые выше: банки, страховые организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг и т.д.

Отсюда следует, что существенными признаками понятия финансового рынка являются следующие:

- 1) совокупность экономических отношений;
- 2) они возникают в связи с перемещением свободных денежных средств и других финансовых инструментов от одних субъектов к другим;
- 3) в этих отношениях активное участие могут принимать так называемые финансовые посредники, т.е. лица, осуществляющие профессиональную деятельность на финансовом рынке;
- 4) целью этой передачи является извлечение прибыли. Надо заметить, что прибыль на финансовом рынке может достигать значительно больших размеров, нежели в других сферах экономики, и в этом отношении финансовый рынок становится очень привлекательным для лиц, владеющих свободными средствами.

Таким образом, финансовый рынок – это совокупность экономических отношений, возникающих в связи с перемещением свободных денежных средств и иных финансовых инструментов от их владельцев к другим субъектам при возможном активном участии финансовых посредников, для размещения этих средств в целях извлечения максимальной прибыли.

Значение финансового рынка огромно – благодаря финансовому рынку капиталы становятся более доступными, и это в значительной степени способствует развитию не только отдельных предприятий, но и целых отраслей экономики. Частным же лицам финансовые рынки интересны, как уже говорилось, возможностями получения высоких доходов, гораздо более высоких, чем в других сферах предпринимательства.

В то же время деятельность на финансовом рынке сопровождается высокими рисками. Этот недостаток усугубляется тем, что, как правило, участник финансового рынка (финансовый посредник) рискует чужими, привлеченными деньгами. И если он совершает неблагоприятную сделку, это может привести к разорению его клиентов, а если его клиенты – другие участники финансового рынка – банки, страховщики, то и разоряются и их клиенты (возникает так называемый эффект домино). В итоге действия участников финансового рынка могут поставить под угрозу экономику государства в целом.

Под публичной финансовой деятельностью следует понимать управленческую деятельность публичной власти:

- 1) по организации денежного обращения;
- 2) по формированию, распределению, использованию публичных денежных фондов;
- 3) по государственному регулированию и контролю на финансовых рынках.

Добавим, что исходя из Конституции РФ финансовая деятельность государства включает все три указанных компонента, а финансовая деятельность муниципальных образований – только второй компонент, т.е. деятельность по формированию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных муниципальных денежных фондов.

Методы финансовой деятельности ориентированы на практическое освоение и обеспечение финансовой действительности. Направленные на конкретный результат реализации власти в сфере финансов методы подчинены решению как общей цели, так и конкретных задач и функций. Методы отражают качественную сторону финансовой деятель-

ности, так как позволяют судить о характере внутригосударственных взаимоотношений.

Финансовая деятельность как практически-организующая динамическая система во всем своем многообразии проявлений осуществляется различными методами, обусловленными ее целевым назначением, задачами и функциями. Единство цели обеспечения финансами государственных потребностей достигается общими методами, обусловленными публичным характером и особой целенаправленностью финансовой деятельности. Реализация задач и функций предполагает более конкретные и по отношению к общим методам специальные приемы и способы достижения результата. В специальной литературе в большей степени получили разработку методы аккумуляции, распределения и использования финансовых фондов и в меньшей степени методы реализации отдельных функций. Это связано с узкой трактовкой содержания финансовой деятельности, процедурно или функционально сведенной к сбору, распределению и расходованию денежных средств. Каждая из функций финансовой деятельности (планирование, прогнозирование, регулирование, координация и контроль) использует свои специфические методы. Например, финансовый контроль как функция деятельности в основном обеспечивается методами проверок и ревизий, а финансовое планирование – балансовым методом и пропорциональностью в распределении.

Для достижения единой цели финансовой деятельности государство использует общий метод властных предписаний, обеспечивающий органам государственной власти и местного самоуправления финансовые успехи. Вместе с тем, как справедливо замечает Ю.А. Крохина, все больше получают распространение методы рекомендаций и согласований, что обусловлено реализацией принципа федерализма. Особенностью их является производный характер от основного императивного метода в рамках выполнения властного веления. Действительно, согласования между субъектами финансово-правовых отношений возможны, но по поводу более удобного, точного, своевременного исполнения императивной обязанности, т. е. согласовывается не сама природа обязанности, а порядок, особенность ее исполнения.

В специальной литературе при характеристике финансовой деятельности и в зависимости от ее задач выделяются три группы методов: аккумуляции, распределения и расходования (использования) денежных фондов. Нередко в учебной литературе методы распределения либо не выделяются, либо заменяются методами использования или отождест-

вляются с ними. Однако система межбюджетных и иных межфондовых отношений без распределительных приемов и способов существовать не может. Так, Ю.А. Крохина обращает внимание на то, что действие принципа федерализма в бюджетном праве наиболее существенные изменения вносит в межбюджетные отношения, что обуславливает такую особенность специального метода межбюджетного регулирования, как применение различных форм финансовой помощи субъектам Российской Федерации. Не отрицая возможность распределения денежных средств методами расходования, следует выделять и специальные распределительные механизмы в финансовой деятельности.

Решение задачи по аккумуляции денежных средств в те или иные фонды достигается путем привлечения обязательных и добровольных платежей, а также способами хозяйственной деятельности. В системе обязательных платежей доминирует налоговый метод, посредством которого формируется основа всех российских бюджетов и государственных внебюджетных фондов. Наряду с налоговым методом, включающим в себя установленные налоговым законодательством налоги, сборы, пошлины, метод обязательных неналоговых платежей – это изъятие сборов, пошлин и иного обязательного взимания, не предусмотренного налоговым законодательством. К ним относятся патентные пошлины, сборы за технический осмотр транспортных средств, за участие в конкурсах и аукционах, оформление и выдачу документов, оказание услуг.

Методы добровольного привлечения денежных средств на нужды государственных и муниципальных фондов представлены особыми способами не принудительного характера. Это различные формы государственного и муниципального кредита, добровольного государственного страхования, а также пожертвований, благотворительности в виде взносов юридических и физических лиц на добровольных началах.

Методы мобилизации доходов по результатам хозяйственной деятельности пока еще находятся в зачаточном состоянии. Различные способы отчуждения, передачи в пользование или в аренду и иного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не дают должного эффекта. Бюджетный кодекс РФ (ст. 42) дает неокончательный перечень таких доходов, и возможны иные способы изъятия. К сожалению, кодекс практически не затрагивает проблему определения режима использования для неналоговых доходов в интересах пополнения бюджетов.

К методам распределения в финансовой деятельности относятся приемы и способы регулирования доходов в межбюджетных и иных межфондовых отношениях. Основным методом является передача собственных доходов федерального или регионального бюджета в бюджеты других уровней по нормативам, устанавливаемым законами о соответствующем бюджете на очередной финансовый год и на срок не менее трех лет. Нормативное распределение установлено и Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 7). Доходы местных бюджетов могут быть переданы бюджетам других уровней по ставкам (нормативам), определяемым правовыми актами местного самоуправления.

Вспомогательными методами распределения в бюджетной сфере являются различные формы финансовой помощи. Это дотации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности в субъектах Федерации и муниципальных образованиях. Передачу денежных средств на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности из специальных фондов финансовой поддержки регионов или муниципальных образований принято называть трансфертами или нормативно-долевой дотацией. Далее это субвенции и субсидии на финансирование отдельных целевых расходов. Наконец, к финансовой помощи отнесены бюджетные кредиты и ссуды (ст. 133 БК РФ). Методы распределения характерны и для государственных внебюджетных фондов. Так, согласно ст. 91 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» установлен предельный объем субвенций бюджету Пенсионного фонда РФ. Выравнивание финансовых условий для деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования осуществляется также путем предоставления субвенций.

Для расходования государственных и муниципальных денежных средств основными методами являются финансирование и кредитование конкретных потребностей из собственных или управляемых денежных фондов. В отличие от распределительных приемов и способов использование денежных поступлений производится в плановом порядке на потребности, указанные в финансовом плане определенного фонда денежных средств. Конкретность фонда или указание источника финансирования и кредитования при этом обязательно. Таким образом, финансирование как метод расходования денежных средств есть безвозмездный и безвозвратный отпуск денежных средств целевого назначения в соответствии с расходной частью финансового плана определенного фонда.

Кредитование как метод расходования в финансовой деятельности есть возмездный и возвратный отпуск денежных средств на конкретные сроки и на установленные цели. Разновидностью кредитования является беспроцентная ссуда как возвратный отпуск денежных средств целевого назначения и в плановом порядке, но на бесплатной основе.

Одним из направлений, особенно для муниципального кредитования в новых условиях, может стать развитие взаимного кредита среди муниципальных образований. Он зарождается как один из важнейших приемов и способов, позволяющих объединять финансовые ресурсы как внутри отдельных муниципальных образований, так и межмуниципальные денежные средства. Взаимное кредитование дает прямую возможность уменьшить бюрократическую опеку, содействует объединению муниципальных образований и выгодно в том отношении, что при нем чистая прибыль поступает в пользу самих же заемщиков. Кроме финансирования и кредитования в сфере финансовой деятельности, применяются другие дополнительные приемы и способы. В частности, для страховой деятельности – выплата страхового возмещения, для рынка ценных бумаг – выплата дивидендов владельцам ценных бумаг, при возмещении ущерба – компенсационные выплаты и некоторые другие.

Системность методологии планирования необходима для увязки всех финансовых планов в решении общей цели и отдельных задач финансовой деятельности. Пропорциональность, сбалансированность финансовой деятельности и координация ее задач и функций достигаются посредством методов баланса и пропорций.

Методы финансового регулирования отличаются широким многообразием и направлены на упорядочение тех или иных действий в финансовой сфере, на создание определенного порядка и укрепление финансовой дисциплины. Являясь производными от методов правового регулирования, методы финансового регулирования индивидуализированы по видам финансовой деятельности, ее задачам и функциям и органам, их осуществляющим. Методы бюджетного регулирования призваны создать условия для организации бюджетной системы России и межбюджетных отношений в ней. Они включают в себя приемы и способы по выравниванию уровней минимальной бюджетной обеспеченности, сбалансированности всех бюджетов, ограничение их дефицитности. В своем проявлении они представляют собой нормативное установление условий использования финансовой помощи, правил, регулирующих дефицит бюджета, формирование собственных доходов и т.д.

Методы налогового регулирования направлены на обеспечение финансовых потребностей казны государства и носят фискально-экономический характер. В валютном регулировании применяются методы нормативно-правового обеспечения, установления правил, выдача разрешений, ограничение валютных операций, лицензирование, учет, отчетность и статистический анализ. В целях регулирования валютного рынка устанавливается предел отклонения курса на покупку иностранной валюты от курса ее продажи. К методам финансового регулирования рынка ценных бумаг следует отнести: а) установление обязательных требований к эмитентам и профессиональным участникам рынка ценных бумаг; б) регистрацию выпуска эмиссий и проспектов эмиссии; в) лицензирование деятельности участников рынка.

Координация как функция финансовой деятельности, предопределяющая общее направление, с одной стороны, есть метод финансового регулирования, но вместе с этим несет и самостоятельную нагрузку. Координация по осуществлению финансового контроля различными системами контрольных органов достигается посредством создания единой информационной базы, согласования усилий, методологических установок. К сожалению, пока нет единого координирующего органа в этой сфере.

Финансовый контроль как функция финансовой деятельности осуществляется своими собственными методами. К ним относятся совокупность приемов и способов по достижению результата контрольных действий и реагирования на выявленные недостатки. Разнообразие видов, организационных структур и многоплановость целевых установок финансового контроля порождают многообразие его методов. Методы реагирования по результатам контрольных действий – это приемы и способы принудительного или поощрительного характера. К ним следует отнести восстановление нарушенных прав, возбуждение преследования, возмещение вреда, применение санкций, предложения о поощрениях.

Сказанное позволяет сделать следующие выводы:

1. Неоднозначность, двойственность трактовки понятия «финансы» служит причиной использования более конкретного понятия – финансовой деятельности – в целях формулировки предмета финансового права.

2. В условиях рыночной экономики, признания дифференциации финансов на публичные и частные и финансовой деятельности на публичную и частную возникает необходимость расширения и корректировки понятия «публичная финансовая деятельность».

3. Публичная финансовая деятельность – это управленческая деятельность публичной власти по организации денежного обращения; по формированию, распределению, использованию публичных денежных фондов; по государственному регулированию и контролю на финансовых рынках.

4. Финансовая политика предопределила возрастающее значение методов финансовой деятельности для дальнейшего экономического развития Российской Федерации. Эти методы наполняются новым содержанием и подвержены изменениям, как и само финансовое законодательство. Отличаясь своим многообразием, методы финансовой деятельности находятся в прямой зависимости от объекта воздействия, особенностей организационно-правового статуса субъекта их осуществления, целей, задач и функций самой деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. (в ред. от 04.02.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. №15. Ст. 1691.
2. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Российская газета. №29. 11.02.2011.
3. Закон «О банках и банковской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 1996. №6. Ст. 492.
4. Барулин С.В. Финансы: Учебник. – М., 2010.
5. Бельский К.С. и др. Финансовое право: Учебник / Под ред. С.В. Запольского. – М., 2006.
6. Винницкий Д.В. Основные проблемы теории российского налогового права. – СПб., 2003.
7. Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.А. Бюджетное право России. – М., 2006.
8. Ильин А.Ю. и др. Финансовое право: Учебник / Под ред. И.И. Кучерова. – М., 2011.
9. Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник. – М., 2008.
10. Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. – М., 2001.
11. Кучерявенко Н.П. Целостность и системность финансового права. – М., 2001.

12. Лукьянова Т.Г. Методы финансовой деятельности // Гражданское право. 2006. №4.

13. Мочерный С.В., Некрасов В.Н., Овчинников В.Н., Секретарюк В.В. Экономическая теория: Учебник. – М., 2000.

14. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – М., 2006.

15. Соколова Э.Д., Савостьянова С.А. К вопросу о понятии и сущности финансовой деятельности муниципальных образований // Финансовое право. 2012. №3.

16. Тропская С.С. Эволюция понятия финансы и предмет финансового права // Государство и право. 2013. №2.

17. Тропская С.С. К вопросу о предмете современного финансового права // Финансовое право. 2013. №12.

18. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. С.В. Запольский. – М., 2011.

19. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстяченко. – М., 2007.

20. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. – М., 2002.

21. Худяков А.И. Критерии формирования системы финансового права / Система финансового права. Материалы НПК 27 – 28 апреля 2009 г. – Одесса. 2009.

22. Козырин А.Н. Публичные финансы: взаимодействие государства и общества. – М., 2002. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kozyrin.narod.ru>.

Р.Ю. Маслов,
заместитель председателя Комитета города Москвы по ценовой политике в строительстве и государственной экспертизе проектов
E-mail: MaslovRY@mos.ru

УДК 352.075.1

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОКРУГОВ – СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ Г. МОСКВЫ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

Р.Н. Василенко

Аннотация. В статье исследованы нормативно-правовые подходы к регулированию деятельности представительных органов муниципальных округов – Советов депутатов г. Москвы в сфере строительства. Проанализированы изменения полномочий представительных органов муниципальных округов, произошедшие в связи с изменением территориальных границ города Москвы в 2012 году.

Ключевые слова: строительство, полномочия, органы местного самоуправления, Совет депутатов.

Abstract. The article investigates the legal approaches to regulation of the representative bodies of municipalities – Councils of Deputies of Moscow in the construction industry. The changes in the powers of the representative bodies of municipalities that have occurred due to changes in the territorial boundaries of the city of Moscow in 2012.

Keywords: construction, authority, local governments, Council of Deputies.

В 2012 г. территория города Москвы была значительно расширена за счет включения новых районов. По соглашению об изменении границы в 2012 г. в состав территории города Москвы вошло 21 муниципальное образование общей площадью 148 тыс. га, из них:

- 2 городских округа;
- 3 городских поселения;
- 16 сельских поселений.

Присоединение новых территорий к Москве потребовало внесения изменений в законодательную базу города. В апреле 2012 г. Московская городская Дума приняла первый пакет законов, призванных обеспечить правовое регулирование, как в «старой Москве», так и на присоединяемых к Москве территориях. Основная суть этих законов – введение трех типов внутригородских муниципальных образований, обладающих собственным наименованием и собственной компетенцией.

Первый тип – это муниципальные округа. Это 125 внутригородских муниципальных образований «старой Москвы». Объем их полномочий остался в том виде, в котором существовал до присоединения новых территорий.

Второй тип – это городские округа. К этому типу отнесены города Троицк и Щербинка.

Третий тип – это поселения. К ним отнесено 19 городских и сельских поселений, которые вошли в состав города Москвы.

Полномочия городских округов и поселений практически идентичны тому набору, который определен Федеральным законом №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для аналогичных по наименованию типов муниципальных образований. Городским округам предоставлено 44 полномочия, поселениям – 39 полномочий.

В связи с появлением новых типов муниципальных образований в городе Москве был изменен порядок правового регулирования передаваемых органам местного самоуправления государственных полномочий. Изменения в Законе города Москвы от 14 июля 2004 года №50 «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями)» [1] определили, что отдельными государственными полномочиями могут наделяться органы местного самоуправления не только всех муниципальных образований одновременно, но также одного или нескольких муниципальных образований.

В 2002–2012 гг. все муниципальные образования Москвы обладали одинаковыми полномочиями. После расширения территории Москвы в 2012 г. и включения 21 нового муниципального образования из Московской области появилось три типа муниципальных образований, полномочия которых несколько различаются. Таким образом, с 2012 г. в законодательстве Москвы вновь появился термин «муниципальный округ», но теперь уже не в качестве административно-территориальной единицы, а в качестве одного из типов муниципальных образований.

На сегодняшний день органами местного самоуправления в муниципальном образовании г. Москвы выступают:

- Совет депутатов муниципального округа/городского округа/поселения – представительный орган местного самоуправления (до 1 июля 2012 г. – муниципальное собрание).

- Администрация муниципального округа / городского округа / поселения – исполнительно-распорядительный орган (до 1 июля 2012 г. – муниципалитет).

- Другие органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с уставом муниципального образования.

Руководителями муниципальных образований выступают главы муниципальных округов, городских округов или поселений.

Структура органов местного самоуправления, а также наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок их избрания (назначения), компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Уставом города Москвы и соответствующими законами города Москвы.

В связи с появлением новых типов муниципальных образований в городе Москве был изменен порядок правового регулирования передаваемых органам местного самоуправления государственных полномочий. Изменения в Законе города Москвы от 14 июля 2004 года №50 «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями)» определили, что отдельными государственными полномочиями могут наделяться органы местного самоуправления не только всех муниципальных образований одновременно, но также одного или нескольких муниципальных образований.

В соответствии с тезисами, озвученными мэром Москвы С.С. Собяниным на V Съезде Совета муниципальных образований города Москвы в декабре 2010 г. и получившими развитие в предложениях, представленных на первом пленарном заседании VI Съезда в мае 2012 г., 11 июля 2012 г. был принят Закон города Москвы от 11 июля 2012 г. №39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы» [2].

Особенностью Закона города Москвы №39 является то, что в основном переданные полномочия осуществляются представительными органами муниципальных округов – Советами депутатов.

Ранее полномочия передавались только исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления.

Принятие данного закона было направлено на обеспечение широкого участия депутатов представительных органов местного самоуправления города Москвы.

Отметим те вопросы, которые касаются нормативно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления г. Москвы в сфере строительства. К таким вопросам отнесены следующие полномочия представительных органов муниципальных округов – Советов депутатов:

1. В сфере размещения объектов капитального строительства:

1.1. Согласование проекта правового акта префектуры об утверждении акта о выборе земельного участка для строительства объектов религиозного и гаражного назначения.

1.2. Согласование проекта Градостроительного плана земельного участка для размещения объектов капитального строительства для объектов капитального строительства общей площадью до 1500 кв. м, строительство которых осуществляется за счет средств частных лиц.

2. В сфере размещения некапитальных объектов: согласование проекта схемы и проекта изменения схемы размещения нестационарных торговых объектов.

В заключение необходимо отметить, что развитие местного самоуправления в городе Москве возможно только при наличии конструктивного взаимодействия между органами государственной власти города и органами местного самоуправления. Совершенствование организации местного самоуправления в городе Москве является тем направлением работы, на котором должны быть сосредоточены совместные усилия органов государственной власти и представителей муниципального сообщества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон города Москвы от 14 июля 2004 г. №50 «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями)» // СПС «Гарант».

2. Закон города Москвы от 11 июля 2012 г. №39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы» // СПС «Гарант».

Р.Н. Василенко,
начальник отдела компьютерного и информационного
обеспечения Мосгосэкспертизы,
Московский финансово-юридический университет МФЮА
E-mail: Vasilenko.RN@mge.mos.ru

УДК 336.011

ПОНЯТИЕ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И БАНКОВСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

А.Г. Пчельников

Аннотация. Под банковскими правоотношениями нужно понимать индивидуализированные правовые связи в виде соответствующих субъективных прав и юридических обязанностей, возникающие между их участниками по поводу или в процессе осуществления банковской деятельности кредитными организациями. Традиционно в определении банковских правоотношений на первом месте – общественные отношения. В статье показано, что существуют и другие классификации банковских правоотношений.

Ключевые слова: банковская деятельность, банковские правоотношения, банковские операции, банковские сделки, кредитные организации.

Abstract. It is believed that banking relationships need to understand individualized legal communication in the form of subjective rights and legal duties that arise between the parties concerning or in the implementation of banking credit organizations. In the literature traditionally in the definition of banking relationships in the first place – public relations. However, there are other classifications of banking relationships.

Keywords: banking, bank relationships, bank transactions, bank transactions, credit organizations.

Изучение банковской деятельности с позиции современного финансового права – довольно важная проблема для исследования, особенно в эпоху мирового финансового кризиса, начавшегося в 2008 г. и продолжающегося до сих пор.

Во все времена банковская деятельность считалась значимой для государства, что порождало необходимость ее правового регулирования. Не является исключением и дореволюционная Россия, в которой было создано и успешно функционировало прогрессивное для своего времени самобытное банковское законодательство. Правовое регулирование банковской деятельности постоянно совершенствовалось госу-

дарством, с тем, чтобы обеспечить устойчивость банков, предупредить их банкротство в периоды банковских кризисов. В этой связи попытаемся рассмотреть становление российского банковского законодательства и процесс его развития, совершенствования.

Мировой финансово-экономический кризис, поразивший Россию в 2008–2009 гг., показал, что отечественная банковская система не в состоянии самостоятельно противостоять системным банковским кризисам. В целях сохранения системной стабильности потребовалось полномасштабное вмешательство государства, заключавшееся в применении различных мер по предупреждению банкротства банков на основании принятых в экстренном порядке антикризисных законов. На смену или в дополнение к законам, предназначенным для обычной ситуации, принимались законы, содержащие антикризисные механизмы, по сути, исключительного характера. В результате был предотвращен коллапс банковской системы, обеспечены условия для послекризисного восстановления деятельности банков, а также наработан позитивный опыт финансового оздоровления банков.

Указанный опыт целесообразно сохранить, трансформировав в соответствующие правовые механизмы, являющиеся основными регуляторами отношений в обществе. Следует заранее, при нормальной экономической обстановке, принимать законы, содержащие антикризисные механизмы, направленные на предупреждение банкротства банков, на случай будущих банковских кризисов, которые неизбежны в силу теории волновых циклов экономического развития. В настоящее время многие страны идут именно по такому пути, совершенствуя свою законодательную базу с целью более эффективного противодействия будущим банковским кризисам.

Изучив современную научную литературу по данной теме, можно отметить, что проблема банковской деятельности достаточно полно исследована и разработана в современной научной литературе. Однако до сих пор нет единства мнений о такой фундаментальной категории науки, как банковская деятельность.

Хотя понятие «банковская деятельность» встречается в ряде нормативных актов и прежде всего в Федеральном законе от 2 декабря 1990 г. №395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее – Закон о банках), но определения данного термина законодатель не дает. Таким образом, исследователи вынуждены логически выводить его дефиницию на основе имеющихся в нормативных актах близких терминов и

определений (банковские операции, сделки, деятельность кредитных организаций и др.). Данные понятия, хотя и соотносятся с понятием «банковская деятельность», не совпадают с ним по объему и содержанию, что приводит к появлению самых различных точек зрения.

Если касаться исключительно этимологического аспекта, можно прийти к выводу о существовании следующей зависимости: либо речь идет о деятельности, которую вправе осуществлять исключительно банк, либо речь идет об осуществлении исключительно банковских операций.

В то же время экономическая сущность банковской деятельности заключается в совершении определенными субъектами действий по поводу денежных средств, ценных бумаг, валютных ценностей, т.е. при определении экономической сущности важен предмет банковской деятельности. Учитывая экономическую составляющую, О.М. Олейник предлагает понимать под банковской деятельностью «разновидность предпринимательской деятельности, совокупность постоянно или систематически осуществляемых по поводу денег или иных финансовых инструментов операций разных видов, объединенных общей целью». Критически оценивает такой подход Я.А. Гейвандов, верно отмечая, что в этом случае банковской может быть признана любая систематически осуществляемая коммерческая деятельность, реализуемая в виде операций по поводу финансовых инструментов, например, страховая, инвестиционная, биржевая и т.п.

Прибегает к экономическим категориям и К.Т. Трофимов, предлагая понимать под банковской основанную на законе либо лицензии предпринимательскую деятельность кредитных организаций на рынке финансовых и связанных с ними услуг, основанную на функции посредничества в кредите, платежах и обращении капитала. С этим определением трудно согласиться, хотя бы по причине того, что в его объем не вписывается банковская операция по инкассации денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов.

Поскольку мы говорим о банковской деятельности, которая имеет правовую регламентацию, полагаем, что и определять ее следует как правовое явление. Включение в эту дефиницию экономического, равно как и социального смысла, возможно, и обогащает авторское воззрение на содержание деятельности кредитных организаций и Банка России, но отнюдь не способствует гармонизации банковской практики и стройности научной доктрины. Экономика тесно связана с правом и оказывает влияние на его развитие. При несоответствии экономическим условиям

правовые нормы затрудняют или вовсе парализуют деятельность экономических субъектов. Поэтому, на наш взгляд, акцент на экономической сущности правовых явлений резонно делать при их расхождении. В случае же их совпадения подразумевается удачная имплементация вызовов экономики в нормы права, в связи с чем отсылки к экономическим категориям видятся нам излишними.

В российской доктрине традиционно под банковской деятельностью понимается предпринимательская деятельность кредитных организаций, а также деятельность Банка России, направленная на систематическое осуществление банковских операций либо обусловленная ими на основании: для Банка России – Закона о Банке России; для кредитных организаций – специального разрешения (лицензии) Банка России, полученного после государственной регистрации кредитной организации. Из предлагаемого определения следует, что банковской деятельностью признается не только осуществление кредитными организациями собственно банковских операций, но и предоставление ими услуг, непосредственно связанных с осуществлением банковских операций либо обусловленных ими. Данное положение крайне важно, так как, кроме банковской, кредитные организации осуществляют и иные виды разрешенной им предпринимательской деятельности, которые банковскими в собственном смысле не являются, поскольку их имеют право осуществлять не только кредитные организации.

Для выяснения того, какие виды деятельности будут являться частью именно банковской деятельности, ученые выявляют соотношение понятий «банковская сделка» и «сделка». Например, Л.Г. Ефимова считает, что сделки, осуществляемые кредитными организациями, можно разделить на три группы:

- сделки, составляющие основной предмет деятельности кредитных организаций;
- сделки, которые имеют вспомогательное значение и служат для обеспечения организационных и материальных предпосылок работы кредитной организации;
- ряд других небанковских сделок, прямо не запрещенных законом, но не включаемых во вторую группу.

При этом, по мнению Л.Г. Ефимовой, перечень сделок, составляющих банковскую деятельность, содержится в ст. ст. 5 и 6 Закона о банках, так как предметом их большинства являются различные финансовые активы: деньги, ценные бумаги, драгоценные металлы.

Разделяет эту точку зрения и Е.С. Ананских, отмечая, что банковскую деятельность, помимо банковских операций, составляют установленные законом банковские сделки.

Отметим, что данная точка зрения не единственная. В частности, А.Ю. Викулин относит к банковским сделкам только такие сделки, к которым применим признак эксклюзивности, т.е. исключительное право на совершение которых в соответствии с законом предоставлено кредитной организации, и причисляет к ним только договор факторинга, предоставление в аренду помещений или сейфов для хранения документов и ценностей и доверительное управление денежными средствами другим имуществом. К.Т. Трофимов из числа сделок, перечисленных в ч. 2 ст. 5 Закона о банках, к числу банковских, т.е. дозволенных к совершению только кредитными организациями, относит лишь факторинг и хранение ценностей в банке.

Довольно часто термин «банковская деятельность» отождествляется с термином «банковские операции» и противопоставляется иным сделкам, осуществляемым кредитными организациями, поскольку банковские сделки, по сути, не являются прерогативой кредитных организаций. В этом ключе высказывается С.В. Тимофеев, отмечая, что банковская деятельность заключается только в осуществлении банковских операций, в то время как выполнение банковских сделок можно отнести к вспомогательной деятельности банков, опосредующей, дополняющей, но не заменяющей выполнение банковских операций. Схожего мнения придерживается и Е.Б. Лаутс, обосновывая, что «банковская деятельность – предпринимательская деятельность кредитных организаций и Банка России, состоящая в осуществлении ими банковских операций как исключительного вида деятельности».

Описывать все представленные в науке взгляды можно бесконечно долго, поскольку фактически любое исследование на банковскую тематику не обходит вниманием рассматриваемые категории. Однако вряд ли в этом состоит задача исследователя. Полагаем, что настало время высказать собственное мнение.

Итак, определить категорию «банковская деятельность» не представляется возможным, не выяснив сущность перечисленных в ч. 3 ст. 5 Закона о банках сделок. Кроме того, в соответствии с ч. 4 ст. 5 Закона о банках кредитным организациям разрешено совершать иные сделки в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Отсюда следует, что перечень сделок, в отличие от перечня банковских операций, не является исчерпывающим, однако он ограничивается прямым запретом на осуществление кредитными организациями производственной, торговой и страховой деятельности.

Указанные ограничения не являются абсолютными, поскольку они не распространяются на заключение некоторых договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, а также на заключение договоров в целях выполнения функций центрального контрагента.

Поименованные в ч. 3 ст. 5 Закона о банках сделки большинство ученых относят к категории банковских сделок как сделок, не относящихся к банковским операциям, но осуществляемых на основе принципа специальной или исключительной правоспособности или составляющих основной предмет банковской деятельности.

С изложенными взглядами можно поспорить. Полагаем, что законодатель разумно отказался от введения в оборот категории «банковские сделки», остановившись на термине «иные сделки кредитной организации», поскольку указанные сделки могут осуществлять, помимо кредитных организаций, другие юридические лица на основе принципа общей правоспособности. Даже договоры факторинга и предоставления в аренду помещений или сейфов для хранения документов и ценностей также никогда не составляли исключительно банковскую деятельность, на их счет лишь существовали сомнения, которые были устранены письмами Банка России или последующим нормотворчеством. Так, в связи с запросами, поступающими относительно правомерности выполнения деятельности некредитных организаций по хранению денежных средств и иных ценностей физических лиц, Банк России разъяснил, что данные организации могут самостоятельно осуществлять данную деятельность. Деятельность некредитных организаций в качестве финансовых агентов, хотя и предполагала наличие лицензии, но ввиду отсутствия механизма лицензирования могла осуществляться не имеющими лицензий коммерческими организациями и до вступления в силу Федерального закона от 9 апреля 2009 г. №56-ФЗ.

Таким образом, полагаем, что выделение категории банковских сделок, отождествляемых с банковской деятельностью, но способных к осуществлению иными юридическими лицами, вряд ли имеет смысл.

Учитывая изложенное, можно разделить взгляд об узкой трактовке понятия «банковская деятельность», подразумевая под ним лишь законодательно установленную совокупность банковских операций, осуществляемых кредитными организациями и Банком России.

Теперь переходим к определению банковских правоотношений, т. е. правоотношений в сфере банковской деятельности.

Правоотношение — это сложная и теоретически спорная категория в юридической науке и литературе. Она является предметом оживленной научной дискуссии как в общей теории права, так и в отраслевых науках. Вместе с тем традиционно категория «правоотношение» определяется как общественное отношение, урегулированное нормами права. С этой точки зрения, правоотношение есть вид общественного отношения либо само общественное отношение, возникающее между участниками. Выходит, что два фундаментальных понятия в праве — «предмет отрасли права» и «правоотношение» есть общественное отношение.

Правоотношение представляет собой индивидуализированную правовую связь, структурно состоящую из соответствующих субъективных прав и юридических обязанностей, возникающую между ее участниками по поводу конкретного объекта — материального и духовного блага. Индивидуализированная правовая связь, а также субъективные права и юридические обязанности — ключевые признаки в определении понятия «правоотношение».

Банковское право, будучи комплексным правовым образованием, сочетающим нормы частного и публичного права, регулирует различного рода общественные отношения в сфере банковской деятельности, соответственно правоотношения в указанной сфере также неоднородны. В сфере так называемых горизонтальных имущественных отношений возникают гражданские правоотношения, причем как имущественные, так и неимущественные. Например, гражданско-правовой статус юридического лица, правовой режим имущества кредитных организаций, заключение и исполнение банковских сделок и т.д. Особое место занимают личные неимущественные отношения (средства индивидуализации юридических лиц, банковских услуг и др.).

В литературе по банковскому праву иногда называются еще организационные отношения. Так, Д.Г. Алексеева, С.В. Пыхтин, Е.Г. Хоменко с учетом функциональной направленности выделяют следующие виды банковских правоотношений: а) имущественные; б) неимущественные; в) организационные; г) функциональные. На первый взгляд такая классификация выглядит логичной и безупречной. Однако достаточно обратить внимание на отдельные виды банковских правоотношений, с тем, чтобы усомниться в этом выводе. Так, названные авторы подразделяют банковские правоотношения на имущественные и неимущественные

(соблюдается известная дихотомия), но затем неожиданно размещают в составе функциональных правоотношений неимущественные блага (деловая репутация, банковская тайна и т.п.). Резонно возникает вопрос: причем здесь функциональные правоотношения?

Что касается организационных правоотношений, то они, по мнению авторов учебного пособия, складываются в процессе государственной регистрации кредитной организации, лицензирования банковской деятельности, построения и обеспечения надлежащего функционирования банковской системы и системы страхования вкладов и не связаны с осуществлением банковских операций и сделок. И вновь пробивается на поверхность неточность и непоследовательность. Организационные правоотношения неоднородны, и их нельзя сводить только к сфере управленческой деятельности. Впервые в цивилистической науке организационные правоотношения были глубоко исследованы одним из выдающихся советских (российских) ученых – профессором О.А. Красавчиковым. В частности, он предлагал следующие виды организационных правоотношений: а) организационно-предпосылочные (образующие); б) организационно-делегирующие; в) организационно-контрольные; г) организационно-информационные.

Каждый из названных видов обладает своей спецификой. Так, первый вид отношений характеризуется тем, что в результате становления и реализации данных отношений происходит своеобразная завязка, а в определенных случаях и последующее развитие отношений имущественно-правовых. Например, таким способом возникают обязательства по заключению договоров поставки, подряда на капитальное строительство, на выполнение проектных и изыскательных работ и др. С тех пор прошло более сорока лет. За это время концепция организационных правоотношений получила дальнейшее развитие в работах ее сторонников.

Таким образом, Д.Г. Алексеева, С.В. Пыхтин, Е.Г. Хоменко при классификации банковских правоотношений допустили, на наш взгляд, их смешение: в одном логическом ряду оказались разнопорядковые гражданско-правовые (горизонтальные) и управленческие (горизонтальные) отношения. Указанное смешение вряд ли способствует уяснению и раскрытию сущности банковских (горизонтальных) правоотношений. И не только.

Значительные трудности возникают при определении круга правоотношений, возникающих в области банковских «вертикальных управ-

ленческих отношений». Данные правоотношения также неоднородны. Это – конституционные, административные, финансовые, налоговые и другие публичные правоотношения. Главная отличительная их черта состоит в том, что все они опосредуют общественные отношения, возникающие при осуществлении органами государственной власти и местного самоуправления различного рода управленческих функций. Рассмотрим отдельные подвиды этих отношений.

Прежде всего надо особо выделить правоотношения, возникающие между Банком России и кредитными организациями. Почему так? Именно указанные правоотношения обладают значительной спецификой, вызванной двойственным статусом Банка России. Банк России выступает как государственный орган, а не как федеральный орган исполнительной власти. В соответствии со ст. 56 Закона о Банке России Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора. Считаем, что данные правоотношения носят в целом административно-правовой характер, несмотря на то, что Банк России не является федеральным органом исполнительной власти. Мы согласны с мнением профессора В.Е. Чиркина о том, что сопоставление Банка России с органами государственной власти и положение о его независимости означают, что ему присущи определенные (частичные) государственно-властные полномочия.

В юридической литературе, преимущественно по финансовому праву, правоотношения между Банком России и кредитными организациями рассматриваются в качестве разновидности финансовых правоотношений. Так, в учебном пособии «Банковское право Российской Федерации» читаем: «Финансовые отношения складываются также между Банком России и кредитными организациями в связи с их регистрацией, лицензированием, установлением экономических нормативов их деятельности, а также в процессе осуществления банковского надзора». На наш взгляд, финансово-правовые аспекты (равно и гражданско-правовые) статуса Банка России не должны закрывать главную линию в оценке юридической природы правоотношений, возникающих между Банком России и кредитными организациями. Это – административно-правовая природа отношений с элементами властного подчинения.

В противном случае государственная регистрация кредитных организаций и лицензирование могут превратиться в институты гражданского права. В действительности же происходит тесное переплетение разных отраслевых аспектов правового регулирования общественных

отношений в сфере банковской деятельности. Такое переплетение не позволяет говорить о гражданско-правовой природе административно-правовых субинститутов государственной регистрации кредитных организаций и лицензирования банковских операций. Надо остановить цивилистическую экспансию на чужеродные отношения. То же самое следует сказать и в отношении финансового права.

Вторая группа управленческих правоотношений возникает между кредитными организациями и органами государственной власти, местного самоуправления. Например, в сфере банковской деятельности возникают соответствующие правоотношения, с одной стороны, между публичными субъектами налогового права (публично-территориальными образованиями, государственными органами, органами местного самоуправления) и, с другой стороны, частными субъектами налогового права (кредитными организациями).

В составе третьей группы управленческих связей необходимо выделить отношения между Банком России и органами государственной власти (Президент РФ, Государственная Дума, Правительство РФ, министерства и т.д.), местного самоуправления. Глава IV Закона о Банке России посвящена взаимоотношениям Банка России с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Это – управленческие горизонтальные отношения координации.

И наконец, четвертая группа управленческих (организационных) отношений возникает между Агентством по страхованию вкладов и кредитными организациями, Банком России, органами государственной власти, местного самоуправления. В соответствии с п. 2 ст. 14 Закона о страховании вкладов физических лиц Агентство является государственной корпорацией, созданной Российской Федерацией, статус, цель деятельности, функции и полномочия которой определяются настоящим Законом и Законом о некоммерческих организациях. По своему статусу государственная корпорация – это юридическое лицо частного права, но «отягощенное» публичными элементами.

Публичные функции государственной корпорации выражаются, в частности: в организации учета банков (ведет реестр банков); осуществлении сбора страховых взносов и контроля за их поступлением в Фонд обязательного страхования вкладов; в праве требовать от банков размещения информации о системе страхования вкладов и об участии в ней банка в доступных для вкладчиков помещениях банка, в которых осуществляется обслуживание вкладчиков; определении

порядка расчета страховых взносов в соответствии со ст. 36 Закона. Агентство по страхованию вкладов (равно и иные государственные корпорации) не является в чистом виде органом государственной власти. Однако если законодатель наделил некоммерческие организации государственными функциями, то последние уже перестали быть таковыми. Поэтому некоммерческие организации будут осуществлять общественно-публичные функции. В этом случае государственные корпорации выполняют функции инструмента административного управления отдельными сферами (отраслями, комплексами) национальной экономики.

Особую группу отношений, регулируемых действующим законодательством, образуют корпоративные отношения – экономические отношения со сложной структурой. Именно эти (внешние) отношения являются предметом гражданско-правового регулирования. Не случайно в проекте федерального закона о внесении изменений в ГК РФ предложено дополнить п. 1 ст. 2 ГК словами «отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими (корпоративные отношения)».

С учетом всего вышесказанного под банковскими правоотношениями понимаются индивидуализированные правовые связи в виде соответствующих субъективных прав и юридических обязанностей, возникающие между их участниками по поводу или в процессе осуществления банковской деятельности кредитными организациями. В литературе традиционно в определении банковских правоотношений на первом месте – общественные отношения.

Существуют и другие классификации банковских правоотношений. Так, Д.Г. Алексеева, С.В. Пыхтин, Е.Г. Хоменко в зависимости от субъектного состава банковские правоотношения подразделяют на внутрисистемные и внешненаправленные. Внутрисистемные правоотношения складываются между субъектами банковской системы – Банком России, Агентством по страхованию вкладов, кредитными организациями, их ассоциациями и союзами, а также филиалами и представительствами иностранных банков. Внешненаправленные (лучше было бы назвать – внесистемные) – правоотношения, возникающие между участниками, в которых одна из сторон не входит в банковскую систему.

С учетом характера банковских операций выделяют пассивные, активные и посреднические правоотношения. В соответствии с тремя основными функциями банковские правоотношения подразделяют

на правоотношения, направленные на: а) аккумуляцию денежных средств; б) размещение привлеченных денежных средств; в) содействие платежному обороту.

Перечень классификаций можно продолжить. Однако с позиции правовой действительности практически полезна лишь та классификация банковских правоотношений, которая имеет непосредственный выход на банковское законодательство. Поэтому основная цель классификации — разделение всей совокупности банковских правоотношений на иерархически взаимосвязанные звенья для становления и развития банковского законодательства.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Алексеева Д.Г., Пыхтин С.В., Хоменко Е.Г.* Банковское право: Учебное пособие. — М., 2013.
2. Банковское право Российской Федерации: Учебное пособие / Отв. ред. Е.Ю. Грачева. — М., 2008.
3. Банковское право: Учебник / Отв. ред. В.С. Белых. — М., 2011.
4. *Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Терещенко Л.К.* Юридические лица публичного права в доктрине и практике России и зарубежных стран / Под ред. В.П. Мозолина, А.В. Турбанова. — М., 2011.
5. *Барулин С.В.* Финансы: Учебник. — М., 2010.
6. *Белых В.С.* О корпорации, корпоративных отношениях и корпоративном праве // Бизнес, менеджмент и право. 2006. №2.
7. *Белых В.С.* Правоотношения, возникающие в сфере банковской деятельности // Банковское право. 2012. №3.
8. *Бельский К.С.* и др. Финансовое право: Учебник / Под. ред. С.В. Запольского. — М., 2006.
9. Гражданское право: Учебник. Часть первая / Под общ. ред. Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгалло, В.А. Плетнева. — М., 2008.
10. *Ефимова Л.Г.* Банковское право. Т. 1: Банковская система Российской Федерации. — М., 2010.
11. Заявление Правительства Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации от 5 апреля 2011 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» // Вестник Банка России. 2011. № 21.
12. *Ильин А.Ю.* и др. Финансовое право: Учебник / Под ред. И.И. Кучерова. — М., 2011.

13. *Калитов Д.Е.* Становление банковского законодательства дореволюционной России и его совершенствование в целях предупреждения банкротства банков // Банковское право. 2013. №3.
14. *Кирсанов К.А.* Гражданско-правовое регулирование организационных отношений: Автореф. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2008.
15. *Крохина Ю.А.* Финансовое право России: Учебник. — М., 2008.
16. *Лаутс Е.Б.* Банковское право и банковская деятельность. Понятие и сущность // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2011. №4.
17. Постатейный комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй / Под ред. П.В. Крашенинникова. В 3 т. Т. 2. — М., 2011.
18. *Тимофеев С.В.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности банков в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2010.
19. *Трофимов К.Т.* Кредитные организации в банковской системе Российской Федерации (гражданско-правовые проблемы): Дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005.
20. Финансы: Учебник. 3-е изд. / Под ред. В.Г. Князева, В.А. Слепова. — М., 2008.
21. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. С.В. Запольский. — М., 2011.
22. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления: Учебник. 3-е изд., перераб. — М., 2008.

А.Г. Пчельников,
 начальник отдела заключения договоров Мосгосэкспертизы,
 Московский финансово-юридический университет МФЮА
 E-mail: Pchelnikov.AG@mge.mos.ru

УДК 69.003.13

РОЛЬ РАЗРАБОТКИ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ЕГО ЗАСТРОЙКИ

А.С. Андреева

Аннотация. В статье исследованы нормативно-правовые подходы к разработке концепции развития земельного участка для проведения его застройки. Выявлены основные требования к формированию концепции развития земельного участка на основе его наиболее эффективного использования.

Ключевые слова: земельный участок, строительство, концепция, вид разрешенного использования.

Abstract. The article investigates the legal approaches to the development concept of the land for its construction. It shows up the basic requirements for the shaping of development concept for land in terms of its most efficient use.

Keywords: stead, building, concept, permitted use.

В наиболее широком смысле разработка концепции использования земельного участка включает в себя проведение исследований рынка недвижимости и потребителей, определение наилучшего использования территории и/или объекта недвижимости. Этот этап является наиболее важной составляющей создания девелоперского проекта.

По сути, концепция в полноценном виде представляет собой систему маркетинговых, архитектурных, финансовых, социально-психологических решений, определяющих будущий образ объекта, будь то жилой, торговый, офисный, промышленный комплекс или целая территория, а также порядок его создания, вывода на рынок и последующего функционирования и развития.

При разработке концепции необходимо учитывать несколько групп факторов, способных повлиять на нее в целом: рыночная ситуация, финансовые ожидания, топографические, архитектурные и инженерные особенности участка, законодательные и юридические ограничения. Основной вопрос, на который нужно ответить: каким именно должен быть объект в данном конкретном месте, чтобы он был

коммерчески эффективным, приносил владельцу максимум прибыли и был востребован конечными потребителями на протяжении многих лет, оставаясь успешным в условиях возможного увеличения конкуренции.

Эффективное использование земельного участка – это наиболее вероятное использование земельного участка, являющегося физически возможным, экономически оправданным, соответствующим требованиям законодательства, финансово осуществимым, в результате которого расчетная величина стоимости земельного участка будет максимальной (удовлетворять принципу наиболее эффективного использования).

Наиболее эффективное использование земельного участка определяется с учетом возможного обоснованного его разделения на отдельные части, отличающиеся формами, видом и характером использования. Важно отметить, что наиболее эффективное использование может не совпадать с текущим использованием земельного участка.

Разрабатываемая концепция развития земельного участка должна, безусловно, соответствовать нормативно-правовым требованиям по использованию земельных ресурсов в России – Земельному кодексу Российской Федерации [1] – и проведению строительства – Градостроительному кодексу Российской Федерации [2].

Согласно Земельному кодексу Российской Федерации [1] для каждой территориальной зоны и всех входящих в нее земельных участков правилами землепользования и застройки устанавливается индивидуальный градостроительный регламент – с учетом особенностей их расположения и развития, а также возможностей территориального сочетания различных видов использования земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков).

Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основы правового режима земельных участков, а также всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений. Градостроительный регламент является обязательным для всех собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. В соответствии с градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны устанавливаются виды разрешенного использования, которых должны придерживаться собственники, землепользователи, землевладельцы и арендаторы.

Важным выглядит, что реконструкция существующих объектов недвижимости, а также строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с данными земельными участками, могут осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами.

При определении концепции развития земельного участка важным выглядит целевое назначение и разрешенное использование участка.

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации [1] земельные участки используются в соответствии с установленным для них видом разрешенного использования (далее – ВРИ). ВРИ земельного участка наряду с другими характеристиками (площадь, категория земель и др.) определяют правовой режим земельного участка. Иными словами, вид разрешенного использования влияет на то, как правообладатель имеет право его использовать, может ли возводить и реконструировать строения на данном земельном участке.

ВРИ земельного участка определяет кадастровую стоимость земельного участка и другие особенности использования земельного участка, например, устанавливает предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, особенности процедуры предоставления земельного участка из государственной (муниципальной) собственности.

ВРИ является дополнительной характеристикой земельного участка, и сведения о нем вносятся в Государственный кадастр недвижимости (далее – ГКН). Но возможна ситуация, когда в ГКН не внесены сведения о ВРИ земельного участка, т.е. не установлен правовой режим данного земельного участка, а значит, он не может полноценно участвовать в гражданском обороте, и необходимо внесение соответствующих сведений о ВРИ.

Полномочиями об определении ВРИ земельного участка обладают органы местного самоуправления. Для этого должно быть издано соответствующее решение (постановление, распоряжение и т.п.) органа муниципальной власти об определении вида разрешенного использования.

Если земельный участок был образован из земельного участка (например, в результате раздела земельного участка), то ВРИ «наследуется» от исходного.

Если земельный участок образуется из земель, находящихся в государственной собственности, то ВРИ должен быть внесен в ГКН на основании решения органа местного самоуправления.

Если земельный участок с ВРИ «для индивидуального жилищного строительства», но его правообладатель хочет использовать этот земельный участок в коммерческих целях (построить офисное здание или производственный объект и т.п.), то необходимо изменить ВРИ участка земли.

Алгоритм формирования концепции развития земельного участка включает характеристику земельного участка, анализ рынка недвижимости (в том числе и с позиции проектного направления развития), определение юридической схемы реализации проекта, определение концепции застройки территории, расчет финансово-экономических показателей, разработку программы по реализации объектов недвижимости на данном земельном участке, разработку эскиза генплана застройки.

Таким образом, концепция развития земельного участка предусматривает его наиболее эффективное использование, при котором расчетная величина стоимости земельного участка будет максимальной. Разрабатываемая концепция развития земельного участка должна соответствовать нормативно-правовым требованиям по использованию земельных ресурсов в России. При определении концепции развития земельного участка важным выглядит целевое назначение и разрешенное использование участка.

ЛИТЕРАТУРА

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. №44. Ст. 4147. с изм. и доп. в ред. от 28.12.2013 г.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №1 (часть 1). Ст. 16. с изм. и доп. в ред. от 05.05.2014 г.

А.С. Андреева,
начальник отдела приема и сопровождения проектов Мосгосэкспертизы
E-mail: Andreeva.AS@mge.mos.ru

УДК 342.553

РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПОТРЕБНОСТИ РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С УЧЕТОМ МИРОВОГО ОПЫТА

З.А. Благова

Аннотация. В статье дан краткий обзор российского и мирового опыта в области регулирования органов местного самоуправления. Предложен вариант создания эффективной системы местного самоуправления.

Ключевые слова: государство, органы местного самоуправления, мировой опыт развития органов местного самоуправления.

Abstract. Now in Russia is particularly acute a question of creation of effective system of local government. The state allocates a large number of resources, new laws are adopted. Use of world experience can give invaluable help in this work. The short review of a situation in Russia and world experience in a question of regulation of local governments is presented in this article.

Keywords: government, local governments, world experience of development of local governments.

Важность органов местного самоуправления для развития государства и общества в целом давно осознана на всех уровнях власти и самого общества нашей страны. Начиная с 1991 г. неоднократно предпринимались попытки построить эффективную систему местного самоуправления, которая отвечала бы требованиям и нуждам людей, бизнеса и государства, позволила бы гражданам самостоятельно и эффективно решать непосредственно на местах многие жизненно важные вопросы. О значимости этой проблемы говорит и тот факт, что с начала 1990-х гг. были изданы несколько законов, регулирующих деятельность органов местной власти. Однако можно сказать, что в силу разных причин большинство этих инициатив провалились, и в настоящее время в России отсутствует эффективная система местного самоуправления, направленная на удовлетворение нужд граждан [2, с. 52].

Принятие Федерального закона №131-ФЗ открыло новую веху в правовом регулировании местного самоуправления. Ранее действовав-

ший Федеральный закон №154-ФЗ определял лишь самые общие принципы организации местного самоуправления, предоставляя широкую свободу действий как региональным законодателям, так и местным нормотворцам. Теперь же магистральным путем регламентации его основ была избрана максимальная унификация в масштабах всей России.

Результаты качественного социологического исследования состояния и перспектив местного самоуправления в России, проведенного Институтом современного развития, свидетельствуют, что федеральная законодательная регламентация местного самоуправления оказалась слишком жесткой. Во всех регионах исследования представители органов как местного самоуправления, так и государственной власти почти единодушно отмечают, что многие нормы федерального закона являются избыточными, не учитывают территориальных особенностей, излишне ограничивают свободу действий региональных и местных властей, сдерживают развитие муниципальных образований. С такой оценкой соглашались и большинство опрошенных представителей экспертного сообщества.

Результат известен – российское муниципальное законодательство стало в последние годы лидером по числу вносимых в него изменений. Однако многочисленные изменения Федерального закона №131-ФЗ не привели к системной корректировке его концепции – вносились лишь точечные, казуальные правки, идеологически основанные на необходимости сохранения федеральной нормативно-правовой унификации. Т.е. ответом на вызов стали изменения закона в том же концептуальном ключе – конкретные, столь же негибкие изменения [2, с. 52].

Нечеткость правовых норм открывает дорогу для злоупотребления правом со стороны как органов государственной власти субъектов РФ, так и органов местного самоуправления. Наиболее распространенные формы таких злоупотреблений:

- реализация субъективных установок при определении границ муниципальных образований, которые лишь формально привязаны к критериям пешеходной и транспортной доступности;
- попытки не основанного на законе наделения статусом городских округов бывших муниципальных образований – районов;
- заключение соглашений о передаче полномочий администраций поселений муниципальным органам районов под давлением района или субъекта Федерации;

■ злоупотребления при разделе имущества между муниципальными районами и поселениями со ссылками на дублирующие друг друга вопросы местного значения у районов и поселений [1, с. 23].

Следует заметить, что указанные злоупотребления не всегда мотивированы стремлением перераспределения властных и экономических ресурсов в ущерб интересам дела: порой они вызваны недостатком у регионов и муниципалитетов разумного спектра возможностей, закрепленных в федеральном законе.

Таким образом, на практике регулирующая роль федерального закона нередко подменяется субъективным усмотрением органов, следующих требованиям закона, и правоприменителей.

Поэтому сегодня назрела потребность более полного учета географического, экономического, политического, организационного и социокультурного разнообразия деятельности населения муниципальных образований и органов местного самоуправления. Необходимо стремиться преимущественно не к его законодательному ограничению, а, напротив, к созданию поля для более свободного развития местного самоуправления, стимулирования инновационных управленческих практик.

Как представляется, сегодня вряд ли оправдан возврат к регулированию ключевых вопросов организации местного самоуправления законами субъектов Федерации. Эксперты отмечают, что в российских условиях именно региональные власти стремятся ограничить независимость местного самоуправления. Поэтому смещение центра тяжести в правовом регулировании в сторону федерального центра во многих случаях было обоснованным: просто попытки довести унификацию местного самоуправления до логического конца оказались избыточными, а потенциал вариативного регулирования форм организации местного самоуправления использован не в полной мере.

Следует согласиться с участвовавшими в опросе ИНСОП экспертами, предлагающими использовать в качестве метода правового регулирования установление федеральным законом множественных моделей определения территориальных, организационных и финансово-экономических основ местного самоуправления, которые выбираются на региональном и местном уровне с учетом особенностей и выбора территории. При этом каждая из предусмотренных в законе моделей должна включать набор процедур и гарантий, минимизирующих злоупотребления правом (полномочиями).

Поскольку каркас местного самоуправления установлен недавно, необходимо отказаться от дальнейших резких перемен. Механизмы работы органов местного самоуправления должны быть отлажены, а их работники – приспособиться к работе в новых условиях.

Это, однако, не означает необходимость отказа от изменений муниципального законодательства. Напротив, во многих случаях изменения вполне оправданны.

Необходимо идти по пути системного «смягчения» правовых норм, повышения гибкости юридической регламентации. Федеральный закон №131-ФЗ должен быть проанализирован на предмет избыточной унификации, и в тех случаях, когда она тормозит развитие, приводит к неоправданным ограничениям, он должен быть откорректирован.

В любом случае значимые изменения Федерального закона №131-ФЗ должны быть:

■ основаны на тщательном изучении муниципальной практики, а также позиции населения, органов местного самоуправления и органов государственной власти, экспертного сообщества;

■ четко спланированы, в том числе календарно; предусматривать разумные сроки реализации (3–10 лет), поэтапность осуществления, синхронизацию с адекватной коррекцией иных нормативных правовых актов;

■ сопряжены с комплексом организационных мер, обеспечивающих претворение их в жизнь (информирование и обучение заинтересованных субъектов, подготовка ресурсной базы, настройка управленческой системы).

Усилия по развитию местного самоуправления в России сегодня должны быть сконцентрированы на нескольких основных направлениях (это своего рода ключевые векторы дальнейших преобразований):

1. Адаптация муниципальной системы – речь идет не только и не столько об адаптации муниципалитетов к законодательно определенной модели, сколько об адаптации самой модели к российским реалиям – экономическим, политическим, ментальным. В этом контексте можно вести речь:

■ о введении факультативности районного уровня местного самоуправления и возможности перехода к конструкции «районная администрация – территориальный орган государственной власти субъекта РФ»;

- о закреплении правых форм сотрудничества муниципальных образований в рамках городских агломераций (что фиксирует современные тенденции в развитии системы расселения людей);

- об усилении вариативности организации местного самоуправления (в частности, по вопросам разграничения полномочий и финансового обеспечения);

- об институционализации и правовой регламентации процедур государственного контроля в сфере местного самоуправления (которые сейчас отданы на откуп региональным властям и территориальным подразделениям федеральных служб).

2. Усиление автономии муниципалитетов – повышение их самостоятельности в масштабах, безопасных для слаженного функционирования системы государственных органов и обеспечивающих эффективность системы публичного управления. Муниципалитеты должны превратиться в определенный противовес, сдерживающий напор региональных властей и гарантирующий качество управленческих решений на местном уровне и оперативность их исполнения.

Направления действий в этой части:

- укрепление политических инструментов представительства и поддержки муниципалитетов на федеральном уровне;

- расширение фискальной автономии муниципалитетов; уход от искусственной дотационности бюджетов территорий с уровнем экономического развития выше среднего;

- более четкое определение компетенции органов местного самоуправления, исключаящее избыточное вмешательство в их деятельность других уровней публичной власти;

- усиление гарантий правовой защиты интересов муниципальных образований.

3. Стимулирование развития территорий. Это направление отчасти завязано на повышение самостоятельности муниципалитетов, но не сводится к ней. Для решения данных задач необходимы:

- повышение гибкости правового регулирования, позволяющего отказываться от отживших правовых форм и, напротив, внедрять передовые муниципальные практики;

- закрепление за местными бюджетами дополнительных источников, стимулирующих муниципалитеты работать над своей налогооблагаемой базой;

- создание механизмов поощрения (и продвижения) представителей «муниципального класса», достигших высоких результатов в своей профессиональной деятельности.

Следует отметить, что во многих странах данная проблема решалась по-разному. Внедрение систем менеджмента, основанных на международных и национальных стандартах и иных моделях совершенствования, в органах власти и местного самоуправления получило широкое распространение во всем мире. Некоторые модели управления и совершенствования доказали свою эффективность и пригодность к использованию органами местного самоуправления. Надо надеяться, что анализ этих моделей с учетом их оптимизации под российские условия поможет органам местного самоуправления в России создать собственные системы управления и совершенствования, которые позволили бы им действовать эффективно и достигать поставленных целей [1, с. 91].

Более тысячи организаций ввели модель САФ. Данная модель разбивается на критерии. Критерии 1–5 модели связаны с возможностями, которые имеются у органа местного самоуправления. По ним определяется, что орган делает для того, чтобы достичь поставленных целей. Критерии 1–9 связаны с теми результатами, которых добились органы местного самоуправления в отношении установленных требований граждан и общества. Каждый критерий в этой модели разбит на перечень подкритериев (их 28), детально описывающих те вопросы, которые необходимо рассмотреть при оценке/самооценке органа местного самоуправления.

На основе модели САФ версии 2006 г. в России была создана модель ЭПУС («Эффективная публичная служба»). Система ЭПУС учитывает национальную специфику государственного устройства и законодательства Российской Федерации, она предназначена для оценки эффективности деятельности аппаратов государственных и муниципальных органов всех уровней, включая федеральный, уровень субъекта Федерации и местный. Все это позиционирует модель ЭПУС в качестве федеральной проактивной программы, способствующей повышению эффективности деятельности институтов публичной службы на всех уровнях и качества публичных услуг, предоставляемых населению аппаратами органов государственной власти и местного самоуправления [3].

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что в настоящее время политика российского правительства сфокусирована на создании от-

крытого социально ориентированного общества и укреплении правового государства. Важность данной работы неоднократно подчеркивалась в выступлениях Президента России, ведущих российских политиков и чиновников. Все это свидетельствует о том, что эти органы начиная с администраций областных и краевых центров и заканчивая органами местного самоуправления небольших деревень все сильнее нуждаются в структурированной системе управления, главная цель которой – удовлетворение потребностей граждан и прочих заинтересованных сторон (бизнеса, государства и т.д.).

ЛИТЕРАТУРА

1. *Шаниро Л.В.* Конституционные права граждан на участие в местном самоуправлении и их реализуемость в современной России / Местное самоуправление в современной России. – М., 2007.

2. *Бабун Р.* Современные проблемы местного самоуправления // Муниципальная Россия. 2013. №4.

3. *Рагозина Л.Г.* Мониторинг реформы местного самоуправления: результаты первого этапа внедрения. Аналитическая записка. [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.urbaneeconomics.ru](http://www.urbaneeconomics.ru)

З.А. Благова,
преподаватель,
Московский финансово-юридический университет МФЮА
E-mail: blagova_zina@mail.ru

УДК 347.2

ВЫСЕЛЕНИЕ ИЗ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ ЗА НЕУПЛАТУ КОММУНАЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

К.В. Мелешко

Аннотация. В статье рассматриваются случаи выселения граждан из жилых помещений как мера ответственности за неуплату коммунальных платежей в течение более шести месяцев подряд.

Ключевые слова: выселение, коммунальные платежи, задолженность.

Abstract. The article reviews the cases of eviction of citizens from their premises as liability for failure to pay utility charges within over 6 months.

Keywords: eviction, utility payments, liability.

Жилищным законодательством РФ предусмотрена ответственность за неуплату коммунальных платежей в форме выселения. Право на жилище является одним из фундаментальных принципов конституционного права (ст. 40) [1], которое реализуется посредством наличия такого объекта гражданского оборота как жилое помещение. В этой связи представляется интересным исследовать условия применения такой меры ответственности, как выселение из жилого помещения за неуплату коммунальных платежей. Для более последовательного и детального анализа указанной проблематики проведем дифференциацию жилых помещений на:

- жилые помещения, находящиеся в собственности граждан;
- жилые помещения, предоставленные им по договорам социального найма.

Выселение нанимателя из жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, согласно ст. 90 ЖК РФ [4], возможно за неуплату коммунальных платежей в течение шести месяцев подряд, но при этом существует обязанность по предоставлению гражданам другого жилого помещения на условиях договора социального найма. В соответствии с ЖК РФ (п.1 ст.155) [4] плата вносится ежемесячно до 10-го числа месяца, следующего за истекшим месяцем, если иной срок не установлен договором управления многоквартирным домом либо решением общего

собрания членов товарищества собственников жилья или жилищного кооператива. Для подачи иска о выселении за неуплату коммунальных платежей необходим факт систематического невнесения денежных средств в течение шести месяцев подряд, что подтверждает дело, в котором администрация г. Климовска Московской области обратилась в суд г. Климовска с иском к нанимателю квартиры К. и членам его семьи о расторжении договора социального найма и выселении из занимаемого жилого помещения с предоставлением другого жилья. В качестве доказательств истец указал, что наниматель и члены его семьи, пользуясь жилым помещением муниципального жилищного фонда, не исполняют своих обязанностей по внесению платы за потребляемые жилищно-коммунальные услуги более шести месяцев, задолженность на момент обращения в суд составляет 20 940 руб. Суд, рассмотрев полученные и представленные сторонами доказательства и возражения против иска, пришел к выводу, что гр. К совершает жилищно-коммунальные платежи периодически и неоплаченных счетов за период более шести месяцев не имеется. Исходя из отсутствия предусмотренных законом оснований к расторжению договора социального найма жилого помещения и выселению ответчиков, суд решением от 25 июня 2010 г. в удовлетворении заявленных требований истцу отказал [10].

Принудительное выселение за неуплату не допускается, если причины задолженности относятся к уважительным. Уважительные причины обозначены в Постановлении Пленума Верховного Суда от 02.07.2009 г. №14 (п.38) [7]. К уважительным причинам невнесения нанимателем и членами его семьи платы за жилое помещение и коммунальные услуги относятся: длительные задержки выплаты заработной платы, пенсии; тяжелое материальное положение нанимателя и дееспособных членов его семьи в связи с утратой ими работы и невозможностью трудоустройства, несмотря на предпринимаемые меры; болезнь нанимателя и (или) членов его семьи; наличие в составе семьи инвалидов, несовершеннолетних детей и др. Не считаются уважительными такие причины невнесения платы, как злоупотребление спиртными напитками или наркотическими средствами, забывчивость и т.д.

Учитывая практику судебных решений, установлено, что если наниматель имеет задолженность свыше шести месяцев по уважительной причине, то иски о расторжении договора найма удовлетворению не подлежат, при этом обязательны требования о погашении задолженности.

О данном обстоятельстве свидетельствует следующая судебная практика: при рассмотрении дела по иску администрации г. Климов-

ска Московской области к гр-ке Ш. о расторжении договора социального найма и выселении ее из однокомнатной квартиры по основаниям, предусмотренным п. 1 ч. 4 ст. 83 и ст. 90 ЖК РФ, суд признал, что Ш. действительно не оплачивает жилищно-коммунальные платежи непрерывно более чем шесть месяцев подряд с 2004 г. На день рассмотрения дела за ней образовалась задолженность в сумме 162 037 руб. При рассмотрении дела суд учел, что гр-ка Ш. имеет преклонный возраст, пенсионерка по старости, размер пенсии составляет 4541 руб. 01 коп. За жилищно-коммунальные услуги ей ежемесячно начисляется 2394 руб., т.е. более 50% получаемой пенсии. Других доходов она не имеет, страдает множеством заболеваний. Климовский городской суд Московской области 28 июня 2010 г. постановил решение об отказе администрации города в удовлетворении заявленных требований по причине установления уважительности причин невнесения нанимателем платы за жилье и коммунальные услуги [10].

На практике ответчикам рекомендуется добровольно погасить образовавшуюся задолженность, после чего по ряду дел производство прекращается в связи с отказом истцов от исковых требований, так как сумма задолженности погашена. В некоторых случаях стороны заключают мировые соглашения, согласно условиям которых ответчики обязуются выплатить суммы задолженностей в оговоренные сроки.

Согласно п. 2 ст. 687 ГК РФ [2], если в течение определенного судом срока наниматель не устранит допущенных нарушений или не примет всех необходимых мер для их устранения, суд по повторному обращению наймодателя принимает решение о расторжении договора найма жилого помещения. Если же иск подлежит удовлетворению, то в решении суда обязательно должен быть указан факт предоставления другого социального жилого помещения, предоставляемого в связи с выселением и которое будет являться предметом нового договора социального найма. При этом должен быть расторгнут договор социального найма на прежнее жилье на основании вступившего в силу решения суда о выселении.

Предоставленное жилье должно строго соответствовать требованиям ЖК РФ (ст. 15 п. 2) о порядке признания помещения жилым помещением, а именно: изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.) В п. 6 ст. 15 Закона Россий-

ской Федерации от 24 декабря 1992 г. «Об основах федеральной жилищной политики» [5] также указано, что в случае если оплата жилья и коммунальных услуг по договору найма не производится в течение шести месяцев, граждане подлежат выселению в судебном порядке с предоставлением жилого помещения, отвечающего санитарным и техническим требованиям, по нормам общежития. Примером может служить следующее дело: муниципальное образование «Городской округ Электросталь» Московской области обратилось в суд с иском к гр. Г. о расторжении договора социального найма жилого помещения и выселении с предоставлением другой жилплощади. Основанием послужил тот факт, что гр. К с 2002 г. не вносит плату за жилье и коммунальные услуги по неуважительным причинам, задолженность по состоянию на март 2010 г. составляет 170 789 руб. Ранее истцу был выдан судебный приказ на взыскание долга с гр. Г. и были направлены предупреждения о необходимости погашения долга. Образовавшаяся задолженность так и не была погашена. Судом было произведено исследование материалов дела, путем которого выяснилось, что наниматель Г. 1951 г. рождения, зарегистрированный в системе государственного пенсионного страхования, получателем пенсии не значится, страховые взносы на его лицевой счет не поступали, в качестве безработного на учете в местном государственном центре занятости населения не состоит и не состоял, на учете в ООПП МУЗ «Электростальская Центральная государственная больница» не состоит, за медицинской помощью в период с января 2008 г. не обращался, от явки в суд уклоняется, доказательств уважительности причин неисполнения обязанности по оплате жилищно-коммунальных услуг не представил. Предоставляемое ему другое жилье является изолированным жилым помещением – комнатой площадью 11,8 кв. м, находится в том же населенном пункте в г. Электросталь, относится к жилищному фонду социального использования (собственник – администрация муниципального образования) и свободно от прав других лиц. Согласно акту санитарного обследования от 29 марта 2010 г. помещения и экспертному заключению от 7 апреля 2010 г. №204 филиала Федерального государственного учреждения здравоохранения «Центр гигиены и эпидемиологии в Московской области» в г. Электросталь другое жилье соответствует Санитарно-эпидемиологическим требованиям к жилым зданиям и помещениям – СанПиН 2.1.2.1002-00 и пригодно для постоянного в нем проживания. С учетом изложенных обстоятельств суд пришел к выводу о законности заявленных истцом

требований и 8 апреля 2010 г. постановил решение об их удовлетворении [10].

Несмотря на установленную императивную норму ч. 2 ст. 15, ст. 90 ЖК РФ о недопустимости выселения граждан в жилые помещения, не отвечающие санитарным и техническим нормам, на практике встречаются и такого рода решения: Ухтинский городской суд Республики Коми, удовлетворил иск администрации о расторжении договора социального найма жилого помещения и выселении нанимателя М. и членов его семьи, но при этом не исследовал вопрос о санитарной и технической пригодности предоставляемого им жилья и не истребовал соответствующие доказательства от истца. Суд ограничился лишь ссылкой на соответствие его размера требованиям закона и расположение в этом же населенном пункте.

Следует отметить, что выселение как мера ответственности практикуется не часто, неплательщикам, по большей части, дается срок для ликвидации долга и возможность отсрочки. По решению суда нанимателю может быть предоставлен срок не более года для устранения им нарушений. Если в течение вынесенного судом срока не будут устранены нарушения, то суд по повторному обращению наймодателя принимает решение о расторжении договора найма жилого помещения.

Не стоит забывать о том, что выселение не освобождает от уплаты долгов. Одновременно с выселением к нанимателю предъявляется требование об уплате всей суммы задолженности и пени в соответствии с ч. 14 ст. 155 ЖК РФ: «Лица, несвоевременно и (или) не полностью внесшие плату за жилое помещение и коммунальные услуги (должники) (за исключением взносов на капитальный ремонт), обязаны уплатить кредитору пени в размере одной трехсотой ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на момент оплаты, от не выплаченных в срок сумм за каждый день просрочки начиная со следующего дня после наступления установленного срока оплаты по день фактической выплаты включительно. Увеличение установленного в настоящей части размера пеней не допускается».

Ежегодно в суды поступает около 1700000 исков от жилищно-коммунальных органов о взыскании с граждан задолженности по жилищно-коммунальным услугам. Ежегодно судами взыскивается в среднем 28 млрд руб., что составляет всего лишь одну пятую часть от общей суммы долга. Количество исков о выселении неплательщиков жилищно-коммунальных услуг в год составляет от 4000 до 6000 дел от

всего числа потребителей. Большая часть таких дел, как правило, прекращается, возвращается без рассмотрения или остается без рассмотрения по различным правовым основаниям: в связи с отказом жилищно-коммунальных органов от иска, из-за неявки сторон и т.д. [9].

Выселение собственника жилого помещения за неуплату долгов, будь то приватизированное жилье, полученное по наследству или перешедшее по договору купли-продажи, дарения, возможно только на основании вступившего в законную силу решения суда. В соответствии со ст. 446 ГПК РФ [4] «Взыскание по исполнительным документам не может быть обращено на следующее имущество, принадлежащее гражданину-должнику на праве собственности: жилое помещение (его части), если для гражданина-должника и членов его семьи, совместно проживающих в принадлежащем помещении, оно является единственным пригодным для постоянного проживания помещением...». Т.е. квартира или иное жилое помещение не может быть реализовано для погашения долга, если является единственной жилплощадью собственника и членов его семьи.

При наличии другого помещения, пригодного для проживания, обратить взыскание по долгам на квартиру можно. Квартира собственника выставляется на торги, из вырученной суммы погашается задолженность, а остаток возвращается бывшему владельцу проданного жилья. Для покрытия долга, суд может принять решение об описи и реализации движимого имущества должника, наложении взыскания на зарплату и иные доходы. Должникам при этом дается пять дней на погашение задолженности [6]. При погашении долга имущество возвращается. Если же долг остается непогашенным, то имущество продается с открытых торгов.

Выселение собственника за неуплату коммунальных услуг, чье жилое помещение является единственным пригодным помещением для проживания, крайне затруднительно на практике. В связи с этим рассматриваются различные законопроекты, которые смогут позволить решать проблемы с неисполнением обязательств по внесению платы за жилое помещение, коммунальные услуги. Так, в 2013 г. Минрегион России [8] разместил на своем официальном сайте законопроект, в котором говорится о возможности обращения взыскания по долгам за жилищно-коммунальные услуги на квартиры, находящиеся в частной собственности. По их предположению, такая мера может быть применима даже если жилое помещение является единственным пригодным

помещением для проживания собственника и членов его семьи. Для решения суда об обращении взыскания на жилое помещение сумма долга должна была составить не менее 5% от рыночной стоимости жилья. Данный законопроект не получил поддержки.

Среди предложений по обеспечению погашения задолженности по жилищно-коммунальным услугам также можно выделить инициативу Минрегиона России о наложении обременения на квартиры в виде запрета их продажи для жильцов, имеющих задолженность по оплате жилищно-коммунальных услуг, выдвинутую летом 2013 г. [8]. Долг по коммунальным услугам должен превышать их стоимость за шесть месяцев, факт наличия задолженности будет устанавливаться судом, а в качестве основания для обращения к судебному приставу-исполнителю за наложением обременения будет выступать неисполнение собственником требований по погашению задолженности, содержащихся в выданном на основании решения суда исполнительном листе.

Выселение представляет собой одну из мер ответственности гражданина за систематическое нарушение жилищного законодательства. Одной из причин выселения является неуплата коммунальных платежей в течение более шести месяцев подряд. Применительно к жилым помещениям, находящимся в собственности граждан, выселение возможно при условии наличия другого жилого помещения, пригодного для постоянного проживания. Применительно к жилым помещениям, предоставленным по договорам социального найма, выселение за неуплату коммунальных платежей возможно при условии предоставления нанимателю и членам его семьи другого жилого помещения, отвечающего санитарным и техническим нормам.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. №31. ст. 4398.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 №14-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 29.01.1996. №5. ст. 410.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 №138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. №46. ст. 4532.

4. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №188-ФЗ (ред. от 29.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. №1 (часть 1). ст. 14.

5. Закон Российской Федерации от 24.12.1992 №4218-1 (ред. от 22.08.2004) «Об основах федеральной жилищной политики» (24 декабря 1992 г.) // Российская газета. №15. 23.01.1993.

6. Федеральный закон от 02.10.2007 №229-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ, 08.10.2007 №41. ст. 4849.

7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 №14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. №9. 2009.

8. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подготовлен Минстроем России) (официально не опубликован).

9. Статистические данные, содержащиеся в отчетах Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2006–2010 гг. (официально не опубликован).

10. *Василевская В.П.* Обзор судебной практики по рассмотрению судами жилищных споров о выселении. – М., 2012.

К.В. Мелешко,

студентка, Московский финансово-юридический университет МФЮА

E-mail: ksenya.meleshko@gmail.com

ИНЖЕНЕРНОЕ ДЕЛО, ТЕХНОЛОГИИ И ТЕХНИЧЕСКИЕ НАУКИ

МАТЕМАТИЧЕСКОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ, ЧИСЛЕННЫЕ МЕТОДЫ И КОМПЛЕКСЫ ПРОГРАММ

СОВРЕМЕННЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В.В. Арутюнов

Построение и развитие информационного общества в настоящее время признается во всем мире ведущей мировой тенденцией XXI века, которая определяет необходимость формирования глобального информационного и экономического пространства. Современная технологическая парадигма информационного общества основывается в первую очередь на электронике и генной инженерии, а ее основой являются информационные системы и технологии (ИСиТ). К основным направлениям влияния ИСиТ на экономику государства можно отнести: рост потребностей в информационных ресурсах; создание рынка информации и информационных услуг; глобализация международного бизнеса за счет развития сети Интернет и др.

В современном обществе информация уже давно стала стратегическим ресурсом, а ИСиТ – одним из инструментов повышения эффективности экономики, образовательного процесса и государственного управления. В настоящее время наиболее активно развиваются технологии управления бюджетной, налоговой системами, технологии государственных информационных порталов, реализующих взаимодействие граждан и органов управления с помощью компьютерных сетей, технологии накопления информации в единых государственных базах данных, технологии муниципальных информационных систем, информационных систем жилищно-коммунальной сферы, геоинформационных систем (в том числе в направлении создания земельных и городских кадастров), электронного документооборота.

В России основные положения государственной политики в области ИСиТ сформулированы в следующих программных документах:

- Федеральная государственная программа «Информационное общество (2011–2020 гг.)», распоряжение Правительства РФ №1815-р от 16.11.2010 г.

- Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утверждена Президентом РФ 07.02.2008 г., №Пр-212.

- Концепция развития информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти (одобрена распоряжением Правительства РФ от 27.09.2004 г., №1244-р).

- Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 гг. и на перспективу до 2025 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 01.11.2013, №2036-р).

Следует отметить, что в последние два десятка лет отрасль информационных технологий (ИТ) является одной из наиболее динамично развивающихся отраслей не только в мире, но и в России. Современный объем мирового рынка ИТ оценивается ориентировочно в 1,7 трлн долл. [1]. По прогнозам экспертов, до 2016 г. этот рынок продолжит расти в среднем не менее чем на 5% в год. Таким образом, рынок ИТ входит в число 25% наиболее быстро растущих крупнейших рынков в мировой экономике. При этом средний темп роста российского рынка ИТ за последние 10 лет превосходил среднемировой; экспертами оценивается, что российская отрасль ИТ в ближайшие 5–7 лет имеет потенциал значительно более быстрого роста – на 10% в год.

11 ноября 2014 г. в Москве в Московском финансово-юридическом университете МФЮА состоялась Международная научно-практическая конференция «Современные информационные технологии в профессиональной деятельности» (СИТ-2014), в которой участвовали более 80 ученых и специалистов из 30 организаций России и ближнего зарубежья.

Основная цель конференции, организованной кафедрой информационных технологий МФЮА и группой российских ученых, состояла в обмене научными знаниями и опытом между специалистами, работающими в различных сферах экономики, образования и науки, где активно используются современные информационные технологии.

На СИТ-2014 было представлено более 30 докладов, функционировали три секции: образовательные технологии в России и за рубежом, современные инновационные технологии, информационные технологии: из настоящего в будущее.

В настоящем выпуске «Вестника МФЮА» представлены пленарные доклады СИТ-2014. Ниже приводится обзор основных секционных докладов, представляющих интерес для отечественных и зарубежных специалистов, выполняющих исследования в области информационных технологий.

Секция «Образовательные технологии в России и за рубежом».

В докладе д-ра техн. наук Доморацкого Е.П., Байбиковой Т.Н. (Национальный исследовательский университет «Высшая школа эконо-

мики») **«О применении схмотехнического моделирования в современных образовательных технологиях»** анализируется методология применения программ схмотехнического моделирования в процессе обучения студентов информационных и технических специальностей в системе высшего и среднего специального образования. Методология предназначена для изучения и исследования студентами различных объектов (функциональных электронных узлов и устройств) путем создания их компьютерных моделей, а также для разработки и применения соответствующих виртуальных стендов и практических методик исследования. Она включает следующие этапы самостоятельной работы студента: сбор и анализ информации об объекте исследования, выбор и изучение программы схмотехнического моделирования, разработка с помощью выбранной программы компьютерной модели объекта исследования. Приведен пример использования данной методологии для компьютерного моделирования и исследования принципов построения и работы оперативного запоминающего устройства микроЭВМ с помощью программы Electronics Workbench.

В докладе канд. техн. наук Медведева И.И. (Воронежский институт МВД России) **«К вопросу о применении современных информационных технологий в учебном процессе»** отмечается целесообразность применения современных информационных технологий на лабораторных занятиях при изучении дисциплин радиотехнического профиля. Так, при использовании на лабораторных работах персональных компьютеров и различного специального программного обеспечения, позволяющего моделировать изучаемые устройства, необходимость в оборудовании лаборатории различными измерительными приборами и стендами или радиодеталями отпадает, поскольку с использованием программного обеспечения моделируются эти изучаемые устройства. Следовательно, каждый обучаемый имеет возможность индивидуально собрать любую схему и работать с любым из приборов или одновременно с несколькими приборами. Кроме этого, можно не опасаться, что в результате неправильных действий обучаемого радиоэлементы, макет или измерительные приборы выйдут из строя.

По мнению автора, следует осуществлять разумное сочетание традиционного подхода с использованием измерительной техники и программ схмотехнического моделирования.

Доклад канд. техн. наук Титова А.П., Лебедевой Е.П. (МФЮА) **«Информационно-образовательное пространство как элемент**

образовательных технологий» посвящен описанию структуры информационно-образовательного пространства, обеспечивающего развитие современных образовательных технологий. Информационно-образовательная среда как информационная система объединяет посредством сетевых технологий программные и технические средства, организационное, методическое и математическое обеспечение, предназначенные для повышения эффективности и доступности образовательного процесса подготовки выпускников.

Проектирование информационно-образовательной среды (<http://my.mflua.ru>) МФЮА позволяет создавать необходимые условия для повышения эффективности процесса обучения и формирования профессионально значимых качеств конкурентоспособного будущего выпускника.

Главное отличие обучения в вузе от школьного обучения состоит в представлении информации и различных способах привлечения внимания, т.е. заинтересованности к изучаемому курсу. Наличие на личных страницах преподавателей flash-анимации (видеоуроки, игры-тренажеры, практические задания, опять же в игровой форме, тестирование на знание пройденного материала) и картинок, а также фотографий из жизни учащихся повышает мотивацию к закреплению полученных знаний в виртуальной среде.

В докладе канд. пед. наук Шаповаловой М.С. (РГГУ) **«Анализ использования проектной технологии обучения информационным дисциплинам в рамках подготовки бакалавров»** представлен анализ результатов экспериментов, проведенных автором в 2010–2013 гг., по внедрению технологии проектного обучения в рамках читаемого в РГГУ курса «Компьютерные технологии в документационном обеспечении управления» (курс изучался в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) третьего поколения для студентов-бакалавров, обучающихся по направлению подготовки «Менеджмент»).

В течение практических заданий по указанному курсу студенту необходимо было выполнить специальный проект. В качестве исходных данных выбиралась группа документов для автоматизации в реально существующей организации, в которой студент обучался или проходил практику; также требовались данные об организационной структуре предприятия и о документопотоках внутри нее. По итогам обучения проводилось специальное анкетирование студентов, по результатам

анализа которого автором сделан вывод о применимости проектной методики обучения в высшей школе в рамках новых ФГОС ВПО.

Секция «Современные инновационные технологии».

Доклад д-ра техн. наук Арутюнова В.В. (РГГУ) «**Особенности показателей оценки эффективности эрготехнических систем**» посвящен рассмотрению основных групп показателей эффективности эрготехнических (человеко-машинных) систем, включающих технические, экономические и социальные показатели.

Техническая эффективность системы определяется ее способностью обеспечить исследователям необходимый уровень обслуживания. Оценка ее связана с рядом показателей, в числе которых полнота и точность поиска; усилия (интеллектуальные или физические), затрачиваемые исследователем на формулирование запросов и просмотр выдаваемой системой информации; форма представления выдачи и др.

Экономическая эффективность системы определяется совокупными финансовыми (иногда – временными) затратами, необходимыми для выполнения того или иного набора задач, решаемых системой. Существуют различные методологии оценки эффективности систем, базирующиеся на основе инвестиционного анализа, финансового и качественного анализа. Отмечается, что для оценки экономической эффективности системы достаточно часто используют следующие методы: *TCO (Total Cost of Ownership)* – метод расчета общей (совокупной) стоимости владения системой, *NPV (Net Present Value)*, чистая текущая стоимость – накопленный дисконтированный эффект за расчетный период, *PP (Pay-Back Period)*, срок окупаемости) – алгоритм представляет собой анализ возврата средств от инвестиций.

Наличие в составе системы исследователя приводит к необходимости учета и анализа социальных показателей эффективности системы, связанных с гендерным фактором (например, как известно, «чисто» женский в основном коллектив сотрудников сосредотачивается в первую очередь на реализации процесса, а мужской – нацелен на результат, меньше внимания уделяя самому процессу), возрастом человека и др. Приводится оценка гендерных и других социальных факторов для экономического и юридического факультетов Московского государственного университета и Санкт-Петербургского государственного университета; отмечается, что совокупность этих факторов в определенной мере характеризует эффективность работы кафедр университета. При этом, в частности, возрастной фактор зависит от типа анализируемых систем и соответствующей сферы исследований.

В докладе Горбун Е.С. (Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ») «**Методы анализа динамики потоков публикаций научной информации, основанные на поведенческих характеристиках временных рядов**» анализируется проблема невозможности применения традиционных методов математической статистики для обработки выборок малого объема. Описано применение математических моделей для исследования зависимости потоков научных публикаций, основанных на характеристических свойствах временных рядов в случае малых выборок; исследуется применение библиометрического метода (метода анализа количества публикаций) для определения особенностей функции потоков публикаций и выявления взаимосвязей между потоками.

Оценивая комбинацию характеристик, рассчитанных для временных рядов публикаций: спектральную функцию, вейвлет-функцию, аппроксимирующую функцию, а также сглаживание рядов методом Ирвина и медианного фильтра, по мнению автора, возможно наиболее полно описать алгоритм поиска взаимосвязанных между собой рядов. Далее проводится анализ потока данных по каждому научному направлению, содержащему информацию о количестве публикаций по годам. Используемый автором метод позволяет проводить поиск коррелирующих между собой потоков научных публикаций и находить зависимость между ними в различных научных областях.

В докладе канд. техн. наук Статникова И.Н., Фирсова Г.И. (Институт машиноведения им. А.А. Благонравова РАН) «**Проблемы применения информационных технологий в решении задач проектирования машин и механизмов**» рассматривается применение для решения задач оптимизации метода ПЛП-поиска, который не только позволяет на основе проведения имитационных модельных экспериментов осуществить просмотр пространства параметров в заданных диапазонах их изменения, но и в результате специального рандомизированного характера планирования этих экспериментов применить количественные статистические оценки влияния изменения варьируемых параметров и их парных сочетаний на полученные значения оптимума. Как отмечают авторы, метод ПЛП-поиска не только позволяет на основе проведения имитационных модельных экспериментов осуществить квазиравномерный просмотр пространства параметров в заданных диапазонах их изменения, но и в результате специального рандомизированного характера планирования этих экспериментов применить количественные статистические оценки влияния изменения варьируемых параметров и их парных сочетаний на

анализируемые свойства рассматриваемой динамической системы. При этом путем построения аппроксимационных моделей критериев в зависимости от варьируемых параметров оказывается возможным провести оценку чувствительности критериев в среднем по этим параметрам. Эффективность планов экспериментов в ППП-поиске обусловлена не только возможностью их использования в дисперсионном анализе. Эти планы оказываются эффективными и при построении регрессионных зависимостей, и вообще в регрессионном анализе, как в вычислительном аспекте, так и с позиции ряда критериев оптимальности этих планов.

Доклад Монанкова К.В. (Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ») **«Графико-аналитические представления результатов интерактивного итеративного поиска документальной информации в документальных базах данных»** посвящен анализу применения графико-аналитического подхода к представлению результатов интерактивного итеративного поиска документальной информации в документальных базах данных. Предлагается представлять результаты поиска в альтернативной форме, которая быстрее и эффективнее способствует развитию поисковой сессии, что, в конечном счете, приводит к удовлетворению поисковой потребности.

Разработан модуль на языке JavaScript, позволяющий продолжить поиск путем перехода от визуального представления ранее найденной выборки документов непосредственно к соответствующим документам и последующему поиску аналогов. Таким образом, появилась новая возможность перехода от результатов предыдущей итерации поиска к следующей поисковой итерации, т. е. появилась новая «точка входа» для реализации процесса поиска.

Секция «Информационные технологии: из настоящего в будущее».

Доклад канд. техн. наук Гавриленко А.В. (Московский филиал «Росгеолфонда») **«Математическая модель процесса обслуживания в корпоративной вычислительной сети»** посвящен анализу на основе аппарата теории систем массового обслуживания математической модели компьютерной сети, на вход которой поступает эрланговский поток заявок, а время его обслуживания распределено по закону Эрланга.

При анализе использовались два известных свойства распределения Эрланга:

1. В распределении Эрланга случайное время между событиями является суммой независимых случайных величин, каждая из которых имеет экспоненциальное распределение.

2. Суперпозиция независимых потоков Эрланга одного порядка является потоком Эрланга того же порядка с интенсивностью, равной сумме интенсивностей исходных потоков.

Автором получена формула для расчета среднего времени обслуживания в системе при условии аппроксимации входного потока задач и использовании в качестве функции распределения времени обработки распределений Эрланга как более общего случая по сравнению с известными пуассоновскими моделями для входного потока заявок.

В докладе Зайцевой К.И., канд. техн. наук Точилкиной Т.Е. (Финансовый университет при Правительстве РФ) **«Выбор системы автоматизации управления процессами компании "Островок.ру"»** представлены результаты исследования авторов по выбору системы автоматизации управления процессами компании ООО «Островок.ру»; исследовались бизнес-процессы деятельности компании, в том числе основной процесс по приему и обслуживанию заявок на бронирование отеля (из 135 тыс. отелей в 200 странах мира). В результате анализа имеющегося функционала сервиса и узких мест в работе компании авторы сформулировали набор требований к системе автоматизации управления бизнес-процессами компании. По итогам сравнительного анализа отобранных систем автоматизации авторами был сделан вывод, что наиболее подходящей АСУ для компании ООО «Островок.ру» с учетом рассмотренных требований является система SAP CRM, предоставляемая немецкой компанией SAP AG. На основании проведенного авторами исследования руководство компании приняло решение о внедрении системы SAP CRM для автоматизации управления бизнес-процессами компании.

В докладе д-ра техн. наук Цветковой В.А. (Государственная публичная научно-техническая библиотека России) **«О достоинствах и недостатках библиометрических показателей»** рассматривается современное состояние систем научного цитирования Web of Science, Scopus, РИНЦ и их использование для оценки публикационной активности. С учетом принципиальных ограничений при подходах к использованию систем научного цитирования (около 40% публикаций не цитируется; цитирование сильно запаздывает относительно издания работы, как минимум на 1–1,5 года; различное написание авторов в латинской транслитерации и др.) автором констатируется, что библиометрические показатели не должны, как минимум, использоваться для:

- определения важности и «приоритетности» отдельных областей знания;

- сравнения результативности ученых, работающих в различных областях науки;

- сравнения по этим показателям институтов и университетов в целом.

В то же время автор отмечает ситуации, когда целесообразно активнее применять библиометрические показатели, в том числе:

- в качестве квалификационного требования к экспертам научных проектов в интересах научных фондов, государственных программ и учреждений и т.п.;

- при формулировании минимальных аттестационных требований к сотрудникам научных и образовательных учреждений, научным руководителям дипломников и аспирантов и т.п.;

- при сравнении отдельных ученых или небольших групп исследователей, работающих в одной научной области;

- для выявления наиболее активных групп, работающих на мировом уровне (путем сравнения показателей с аналогичными зарубежными группами).

Доклад канд. техн. наук Шукенбаева А.Б. (Московский институт государственного и корпоративного управления – МИГКУ), канд. сельхоз. наук Шукенбаевой Н.Ш. (РГГУ), Коньковой Ю.В. (Агентство интернет-маркетинга Matik) «**Анализ эффективности сайта и разработка предложений по ее повышению**» был посвящен анализу сайта МИГКУ. При его анализе выявлен ряд проблем: сайт не соответствует бизнес-целям института, что ведет к потере части потенциальных клиентов (абитуриентов, магистров, аспирантов и т.д.); несовершенна организация продвижения услуг средствами Internet, что ограничивает количество поступающих запросов в соответствующем сегменте рынка и ряд др. Для оценки эффективности интернет-ресурса был проведен аудит сайта и на основе его результатов сформулированы основные текущие задачи сайта. Авторами сформулированы также предложения по повышению его эффективности (по дизайну и логотипу сайта, решению маркетинговых задач вуза и по тексту главной страницы, по организации акционного блока и спецпредложений и др.).

На основе проработанных предложений разработан и реализован прототип нового сайта МИГКУ.

В докладе Зайцевой К.И., канд. техн. наук Точилкиной Т.Е. (Финансовый университет при Правительстве РФ) «**Предложения по улучшению работы call-центра коммерческого банка ОАО «Росгосстрах»**» приведены результаты анализа деятельности контакт-центра банка ОАО «Росгосстрах»; обоснована целесообразность внедрения новой системы автоматизации процессов call-центра; сформулированы требования к этой системе. Внедрение системы интерактивного взаимодействия Avaya Voice Portal в call-центре коммерческого банка «Росгосстрах» позволяет добиться высоких показателей качества и прибыли. По предварительной оценке благодаря выбранной системе Avaya Voice Portal через 18 месяцев call-центр банка «Росгосстрах» сможет ежемесячно экономить 350 тыс. рублей из фонда заработной платы операторов. Кроме того, уменьшится количество пропущенных звонков и необработанных заявок клиентов, повысится удовлетворенность клиентов работой банка, качество и оперативность их обслуживания, и, следовательно, банк сможет сохранить старых клиентов и привлечь новых.

К началу работы конференции были издан сборник трудов ее участников [2].

ЛИТЕРАТУРА

1. Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 гг. и на перспективу до 2025 г. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.11.2013, №2036-р).

2. Современные информационные технологии в профессиональной деятельности: труды Международной научно-практической конференции (СИТ-2014) / Отв. ред. О.В. Макарова. – М., 2014.

*В.В. Арутюнов,
д-р техн. наук, профессор,
Российский государственный гуманитарный университет
E-mail: warut698@yandex.ru*

УДК [002:001.89]: 001.32(470)

ИНФОРМАТИКА: РЕЙТИНГ ЦИТИРУЕМОСТИ РОССИЙСКИХ УЧЕНЫХ ПО ВЕРСИИ РИНЦ

В.В. Арутюнов

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые показатели эффективности научной деятельности ученых; анализируется цитируемость российских ученых на основе списка top-100 по информатике, предоставленного системой РИНЦ – Российского индекса научного цитирования.

Ключевые слова: информатика, цитируемость, РИНЦ, индекс Хирша, эффективность научной работы.

Abstract. The article discusses some of the key performance indicators of scientific activity of scientists; analyzes the citation of Russian scientists on the basis of the list of the top-100 in computer science, provided by the system RSCI – Russian science citation index.

Keywords: computer science, citation, RSCI, Hirsch index, impact of scientific work.

Научно-технический потенциал организаций определяется итогами труда ее ученых и специалистов и, в первую очередь, результативностью их научно-технических разработок. Понятие «результативность» или «эффективность» включает различные, в определенной мере связанные между собой итоги исследовательской деятельности: новизну и значимость полученных результатов и их востребованность; степень влияния их на другие работы; уровень практической реализации результатов исследований; экономическую оценку результатов труда и т.д.

В российских вузах трудится значительное количество преподавателей, большинство из которых стремится использовать современные образовательные технологии, а с учетом того, что, кроме формирования будущих специалистов, они еще в той или иной мере выполняют различные научно-технические разработки, оценка эффективности их труда является весьма актуальной задачей.

Эффективность работы исследователя или коллектива ученых можно определять, используя наукометрические показатели их работы [1, с. 11] при анализе:

1. Итогов работы с использованием метода экспертных оценок [2; 3; 4].
2. Ежегодного количества публикаций по различным направлениям исследований [5; 6].
3. Цитируемости публикаций (в том числе с расчетом индекса Хирша, импакт-фактора, показателя отклика и др.); с учетом значительного числа работ в этой сфере в области геологии, химии и в других научных областях; отметим для примера лишь ряд публикаций [7; 8; 9; 10; 11; 12; 13].
4. Спроса на результаты исследований, отраженных в диссертациях и отчетах по научно-исследовательским и опытно-конструкторским работам [14].

Если первый – метод экспертных оценок – является, пожалуй, самым «древним» методом, на второй опираются при оценке научной деятельности уже много десятилетий, третий используется в различных сферах исследований (химии, медицине, геологии и в других научных областях) с 1970-х гг. прошлого века, то четвертый впервые начал активно использоваться в автоматизированном режиме для оценки эффективности деятельности ученых и организаций на примере геологоразведочной отрасли России с 1990-х гг.

Сущность методов экспертных оценок заключается в том, что в основу оценки результатов функционирования системы закладывается мнение специалиста или коллектива специалистов, основанное на профессиональном, научном и практическом опыте. При этом различают индивидуальные и коллективные экспертные оценки. Среди индивидуальных экспертных оценок наиболее широкое распространение получили методы интервью и аналитический.

Необходимо учитывать, что история сохранила много примеров, когда экспертные оценки крупнейших ученых оказывались ошибочными. Так, в 1950-х гг. большинство физиков считало невозможным использование лазеров, в 1930-х гг. ряд крупных ученых, в том числе Э. Резерфорд, иронически относились к идее практического использования атомной энергии, а лауреат Нобелевской премии физик Милликен заявлял, что расщепление атома не может дать человечеству сколько-нибудь значительного количества энергии. По-видимому, эксперты чаще бывают правы, когда утверждают возможность чего-либо, чем когда ее отрицают.

Цитирование публикаций возможно исследовать с помощью двух групп показателей.

К первой из них относятся различные средние показатели, характеризующие исследуемый объект (например, количество ссылок за год на исследователя).

Исследование этих средних показателей цитируемости за определенный период позволяет выявлять устойчивые тенденции в развитии тематических направлений в науке, вероятные темпы ее развития и «качественные прорывы».

Ко второй группе показателей, более тонко оценивающих цитирование публикаций, относятся: индекс Хирша I_h , импакт-фактор (показатель воздействия) I_b , показатель отклика или оперативности цитирования I_o , индекс Прайса и др.

С 1970-х гг. Институт научной информации (Institute for Scientific Information – ISI (США) занимался построением и анализом сетей цитирования, которые образуют публикации и ссылки на них в различных сферах науки. Результаты такого ежегодного анализа в ISI для определенной области знания служат важным условием для понимания механизмов эволюции исследовательских направлений в этой области, выявления взаимосвязей в системе научной коммуникации.

Сведения о цитировании могут использоваться для картографирования науки на основе метода коцитирования – основного метода алгоритмической классификации документальных массивов для выявления тематической организации науки.

Метод коцитирования основывается на принципе выделения взаимосвязи между двумя исследуемыми объектами (публикациями, авторами, журналами, организациями) с учетом цитирования их в одних и тех же работах, т.е. связь между объектами устанавливается на основе анализа их цитирования в последующих работах. В общем виде сила связи двух объектов определяется суммарным количеством ссылок на каждый объект. Указывая на важную роль ссылок на публикации в выявлении и анализе межнаучных коммуникаций, еще Д. Прайс образно отмечал: «Цитаты в научных работах образуют сеть, сложным образом связывающую их вместе. Образ этой сети вызывает представление о том, что научные работы складываются в страны и континенты, которые можно нанести на карту и которые обнаруживают возвышенности и непроходимые трясинны».

Структурный анализ таких сетей позволяет судить о развитии того или иного научного направления, происходящих при этом процессах интеграции или дифференциации наук, о существовании научных школ и «незримых» коллективов ученых.

Как показали специальные исследования, хронологическое и географическое распределение интенсивности ссылок не хаотично. Ссылки объединяют научные работы в устойчивые группы, имеющие прочные внутренние связи. При этом около половины ссылок из всех научных работ, которые были опубликованы, приходится на сравнительно недавно опубликованные работы, образующие «исследовательский фронт», а вторая половина образует менее тесные связи между остальными, ранее опубликованными работами.

Идея коцитирования, использованная для определения силы связи между публикациями, позволяет отследить возникновение и развитие новых исследовательских направлений. Результаты этих исследований публикаций находят свое отражение в специальных атласах и картах науки.

Так как в последнее время во всем мире активно используется для оценки работы ученых и научных коллективов индекс Хирша I_h , отметим, что исследователь имеет индекс Хирша I_h , если h из его N_p статей цитируются как минимум h раз каждая, в то время как оставшиеся $(N_p - h)$ статьи цитируются не более, чем h раз каждая.

Так, если у данного исследователя опубликовано 100 статей, на каждую из которых имеется лишь одна ссылка, его индекс Хирша I_h равен 1. Таким же будет индекс Хирша исследователя, опубликовавшего одну статью, на которую сослались 100 раз. В то же время (более реалистичный случай), если у исследователя имеется 1 статья с 9 цитированиями, 1 статья с 8 цитированиями, 1 статья с 7 цитированиями, ..., 1 статья с 1 цитированием, то его индекс Хирша $I_h = 5$ (т.к. на 5 его статей сослались как минимум по 5 раз).

Показатель Хирша для оценки работы специалистов приводится в системах *Web of Science* (содержит три базы: индекс цитирования естественных наук – Science Citation Index – SCI, индекс цитирования социальных наук – Social Science Citation Index – SSCI, индекс цитирования в гуманитарных науках, литературе и искусстве – Arts and Humanities Citation Index – A&HCI), *SCOPUS* (крупнейшая в мире библиографическая и реферативная база данных, которая обновляется ежедневно), *РИНЦ* – национальная информационно-аналитическая система, включающая более 2 миллионов публикаций российских авторов, а также информацию о цитировании этих публикаций из более 4000 российских журналов; создана на базе Научной электронной библиотеки (www.elibrary.ru) и в ряде других.

На рис. 1 приводится динамика распределения статей из российских журналов в РИНЦ по году выпуска.

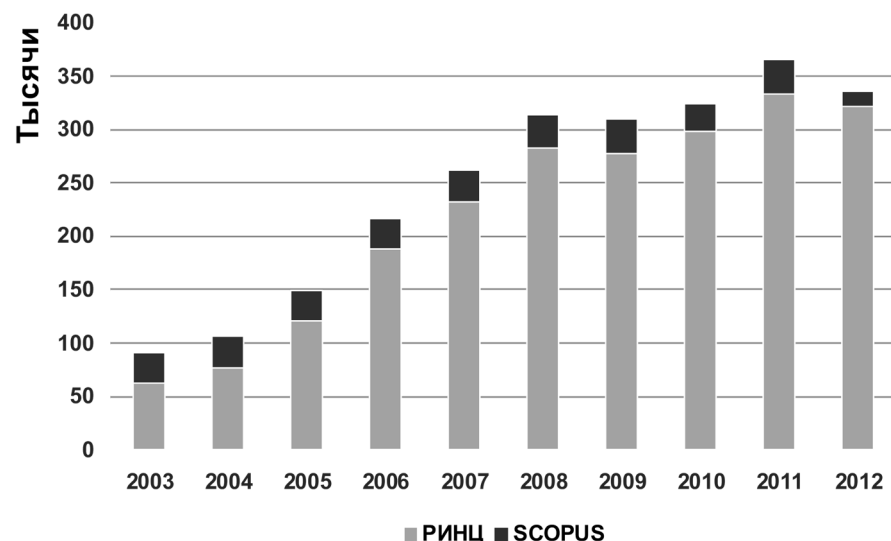


Рис. 1. Динамика распределения статей из российских журналов в РИНЦ по году выпуска

Некоторые страны, например, Китай и Япония, учитывая, в том числе языковые трудности для полного отражения трудов своих ученых в вышеуказанных системах, сформировали национальные системы цитирования (аналогичные РИНЦ).

Все эти системы предназначены не только для оперативного обеспечения научных исследований актуальной справочно-библиографической информацией, но являются также и мощным инструментом, позволяющим осуществлять оценку результативности и эффективности деятельности научно-исследовательских организаций, ученых, уровень научных журналов в научном сообществе и т.д.

Показатели четвертой подгруппы рассчитываются аналогично показателям третьей подгруппы; при этом вместо количества публикаций рассматривается количество отчетов по НИР, подготовленных исследователем, а вместо числассылокнапубликацию – количествозапросовнакопиюотчета. Так, например, импакт-фактор исследователя в этом случае определяется как

отношение числа запросов в рассматриваемом году на отчеты исследователя за два предыдущих года, ко всему количеству отчетов, подготовленных им за эти два года.

Анализ показателей этой подгруппы позволил для организаций геологоразведочной отрасли выявить: динамику востребованности геологической научно-технической продукции, отраженной в диссертациях и отчетах по НИР и ОКР; организации, на результаты работ которых в течение ряда лет отмечался повышенный спрос; около десятка приоритетных направлений геологических исследований, спрос на результаты по которым был значительным; несколько более 20 полезных ископаемых (из более 100, имеющихся на территории России), информация о которых представляла интерес для 1000 организаций и др. [14]. Эти результаты обеспечивали решение как минимум двух основных задач управления геологическими научно-техническими разработками: во-первых, они являлись необходимой основой для поддержки принятия управляющих решений с целью определения приоритетных направлений научно-технических разработок в геологоразведочной отрасли; во-вторых, информация о запрашиваемости результатов исследований конкретной организации позволяет ей определить как уровень востребованности ее работ, так и перечень организаций-потребителей ее продукции – возможных потенциальных заказчиков научно-технических разработок.

Анализ сетей цитирования является удобным средством для картографирования науки, выявления «незримых» коллективов ученых, получения информации о том, на каком участке исследований в настоящее время концентрируются научные силы.

Основная проблема публикационной активности ученых и специалистов российских организаций – это проблема 4М: мало читают, мало пишут, мало цитируют и, отсюда, мало цитируются. При этом зачастую в российской публикации число ссылок далеко от 10 (в меньшую сторону), в зарубежной – практически всегда значительно более десятка.

К середине 2014 г. РИНЦ выпустил список top-100 российских ученых, работающих в области информатики, с указанием для каждого из них количества публикаций, индекса цитируемости I_c и индекса Хирша I_h .

Возглавляет этот список известный в России и в мире специалист в области информатики Гиляревский Р.С. (ВИНИТИ) с показателями $I_c = 663$ и $I_h = 6$. Наивысший индекс Хирша, равный 10, отмечается у Зяблова В.В. (Институт проблем передачи информации им. А.А. Харкевича РАН), при этом его индекс цитирования $I_c = 509$. Из списка top-100 так-

же следует, что около 80% ученых работают в этой области в трех городах (64 – в Москве, 10 – в Новосибирске, 5 – в Санкт-Петербурге).

Следует отметить, что от 3 до 14 ученых (всего 41 из 100) работают в 8 организациях России; в числе последних – ВИНТИ (14 человек), Институт проблем передачи информации им. А.А. Харкевича РАН и Библиотека по естественным наукам РАН (по 5 человек), Институт вычислительных технологий Сибирского отделения РАН, Институт проблем информатики РАН (по 4 человека), Вычислительный центр им. А.А. Дородницына РАН, Российская государственная библиотека, Военная академия связи им. С.М. Буденного – (по 3 человека); остальные 59 ученых работают примерно в 40 организациях (по 1 или 2 человека в организации). Отметим, что из приведенного РИНЦ списка top-100 целый ряд ученых являются членами докторских Диссертационных Советов, например: пятеро – Совета при ВИНТИ, а шестеро – Совета при МГУКИ, что свидетельствует об определенной объективности показателей публикуемости и цитируемости относительно приводимых в этом списке ученых.

Следует отметить, что в то же время показатели, основанные на цитировании, могут быть проблемой для начинающих ученых, поскольку высокие показатели цитирования зависят как от времени, прошедшего с момента опубликования первой работы, так и от области исследования. В идеале I_h должен использоваться для сравнения ученых с одинаковым научным стажем и областями исследований, поскольку механизмы цитирования в различных областях исследований могут существенно различаться. В то же время по определению I_h основан на цитированиях, но он не отражает динамики цитирований. Например, если индекс содержит часто цитируемую статью, это не повлияет в дальнейшем на индекс, независимо от того, сколько дополнительных цитирований статья получит в ближайшие годы. Это означает, что ученому с ограниченным числом незаурядных статей трудно получить высокий I_h , и, более того, I_h не может «отличить» новаторские научные статьи от обычных научных работ.

Принято считать, что значение индекса Хирша в определенной мере зависит от возраста ученого. По некоторым данным, в возрасте до 39 лет I_h обычно невысок, затем в период 40–50 лет его значение возрастает, а к 60–70 годам стабилизируется для действующего ученого.

Перед российским научным сообществом Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г., №599 «О мерах по реализации государственной по-

литики в области образования и науки» была поставлена задача «увеличить к 2015 г. долю публикаций российских исследователей в общем количестве публикаций в мировых научных журналах, индексируемых «Web of Science», до 2,44%».

Следует отметить, что за 15-летний период (1996 – 2011 гг.) доля российских публикаций в мире неуклонно снижалась: в 1996 г. она составляла 2,79%, в 2001 – 2,36% в 2006 – 1,8% (для сравнения доля США и Китая за вышеуказанный период равнялась соответственно 24 и 8,8%). При анализе данных за 2011 г. доля российских публикаций оказалась равной 1,67%, что сопоставимо с показателями таких стран, как, например, Нидерланды. Сохранение этой негативной тенденции вызывает определенные опасения в возможности выполнения указа президента без каких-либо существенных изменений в этой области.

В заключение следует отметить, что в последнее время в России вторая и третья подгруппы показателей активно используются, например, для ежегодной оценки эффективности работы в вузах России профессорско-преподавательского коллектива с учетом публикуемости, цитируемости и индивидуальных значений индекса Хирша (по данным РИНЦ); например, в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), Российском государственном гуманитарном университете, МФЮА и в целом ряде других вузов эта оценка проводится в том числе для последующего морального и материального поощрения лучших сотрудников, выполняющих научную работу.

ЛИТЕРАТУРА

1. Арутюнов В.В. Показатели эффективности эрготехнических систем // Научные и технические библиотеки. 2014. №7.
2. Орлов А.И. Экспертные оценки. Учебное пособие. – М., 2009.
3. Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении. Учебное пособие. – М., 2007.
4. Рябушкин Т.В. Статистические методы анализа экспертных оценок. Учебное пособие. – М., 2008.
5. Канн С.К., Павлова Л.П., Дубовенко В.А. Методы оценки эффективности публикаторской деятельности ученых Новосибирска. В сб. «Оптимизация информационно-библиографического обслуживания ученых и специалистов», ГПНТБ СО РАН. – Новосибирск, 2000.

6. Маркусова В.А., Либкнид А.Н., Крылова Е.Ф., Миндели Л.Е., Либкнид И.А. Показатели публикационной активности сотрудников институтов Российской академии наук и высшей школы России (2007–2011 гг.) // НТИ, сер. 1. 2014. №6.

7. Арутюнов В.В., Медведева И.Е. Цитирование научной литературы по геологии // НТИ, сер. 1. 1992. №9.

8. Васильчиков В., Глушановский А., Слащевский Н. Использование индекса научного цитирования в качестве характеристики научного труда // Информационные ресурсы России. 2003. №3.

9. Варшавский А.Е., Маркусова В.А. О результативности научной деятельности Российской академии наук (оценки на основе анализа количества научных публикаций и индекса цитирования) // Концепции. 2007. №1 (18).

10. Индекс цитирования для оценки результативности научной работы: методические рекомендации / Сост. М.Е. Стаценко, Г.Л. Снигур, О.Ю. Демидова, В.Н. Пароваева. – Волгоград, 2011.

11. Сидоренко Г.И. Об эффективности научной деятельности (оценка фундаментальных и прикладных исследований) // Наука и инновации. 2004. №5.

12. Маршакова И.В. Система цитирования научной литературы как средство слежения за развитием науки. – М., 1988.

13. Hirsch J.E. An index to quantify an individual's scientific research output // Proceeding of the National Academy of Sciences, v. 102, №46, 2005.

14. Арутюнов В.В., Константинов А.С. Рейтинговый анализ востребованной геологической научно-технической продукции на рубеже XX – XXI веков // НТИ, сер.1. 2006. №12.

В.В. Арутюнов,
д-р техн. наук, профессор,
Российский государственный гуманитарный университет
E-mail: warut698@yandex.ru

УДК 004.3

О МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМАХ ИНФОРМАЦИОННЫХ НАУК

В.П. Седякин, Н.В. Гришина, С.В. Булгаков

Аннотация. В статье рассмотрены основные методологические проблемы информационных наук.

Ключевые слова: проблемы, информационные науки, определение, понятие.

Abstract. An the article consider the methodological problems of information sciences.

Keywords: problems, information sciences, definition, concept.

Известный английский философ и социолог Л. Флориди сформулировал в 2004 г. восемнадцать проблем философии информации [1], которые он разделил на пять групп: анализ концепции информации; семантика; изучение разумности; отношение между информацией и природой и исследование ценностей. Не касаясь здесь размытости и нечеткости некоторых формулировок проблем, отметим лишь то важное значение философских и методологических проблем информационных наук, затронутых в этой статье

Актуальность рассматриваемой в статье темы подтверждается деятельностью совместного научно-методологического семинара ИНИОН РАН и ИПИ РАН, посвященного методологическим проблемам информационных наук и активно работающим в течение последних трех лет [2]. Деятельность семинара началась в связи с непрекращающимися дискуссиями на эту тему, которые ведутся в научно-образовательных кругах. Ниже приведена выдержка из проекта заключения «О разработке требований к обязательному минимуму содержания основной образовательной программы в части раздела Информатика (Информационные технологии) для непрофильных специальностей и направлений», который был разработан Советом Учебно-методического объединения классических университетов России по прикладной математике, информатике и информационным технологиям (ИТ). «Термин «информатика» используется на протяжении последних трех десятилетий (в

основном в нашей стране) для ссылки на область, включающую как научные аспекты теории информации, так и прикладные направления, связанные с передачей и обработкой (в широком смысле) информации посредством использования ЭВМ. Данный термин не вполне удачен для применения его в образовательных стандартах ввиду того, что он: не имеет конкретного определения, за ним не стоит конкретная научная область или образовательная дисциплина с общепринятым объемом знаний, т.е. информатика как конкретная научная область не сложилась» [3]. В.Г. Горохов в учебнике для аспирантов под редакцией В.В. Миронова [4] дает следующее определение информатики. «Информатика является междисциплинарным направлением современной науки и техники и образует целое семейство дисциплин от когнитивных наук с преимущественной психологической ориентацией до системно ориентированной кибернетики, от наук о мозге и нейронауки до разного рода технических наук, связанных с решением задач автоматизации и созданием вычислительных комплексов, от различных абстрактных информационных теорий до библиотечной науки, а также все виды информационной техники и технологии». По этому пространному определению можно лишь признать верность вышеприведенного заключения. Столь широкому направлению не может отвечать конкретная научная область или образовательная дисциплина. Здесь необходимо указать на связь науки и той технологии, которую она порождает. Химические технологии позволяют создавать химические продукты, они являются способами переработки веществ, в основе которых лежат методы химии. Биотехнологии позволяют получать биологические продукты и основываются на методах биологии как науки. Информационные технологии также позволяют получать некие информационные продукты, но связать с этими технологиями методы одной науки в действительности не удастся. Казалось бы, парадоксальная ситуация – информационные технологии есть, а отвечающей им информационной науки с единым предметом и методом исследования, которые необходимы для научной дисциплины, нет. Однако, если взглянуть на историю науки и техники, то это вовсе не парадокс, а свидетельство того, что наука еще не сложилась.

Обсуждение методологических проблем информационных наук на семинаре «Методологические проблемы информационных наук» выявило характерную тенденцию. Большая часть выступлений, по существу, сводится к обсуждению философских проблем информации,

знаний и их взаимосвязи в современном обществе. Эти философские проблемы можно отнести к разряду непреходящих и актуальных для философии. Наряду с философскими проблемами информационных наук в настоящее время можно выделить сугубо методологические проблемы, которые в отличие от философских проблем можно полагать более конкретными и насущными для информационных наук. Несмотря на все трудности произвольного разделения философских и методологических проблем информационных наук [5], это можно сделать, опираясь на соответствие проблемы содержанию методологии информационных наук. Актуальность методологических проблем определяется необходимостью установления общности информационных наук и возможностей определения единой методологической основы для них или для их значительной части.

Методология науки тесно связана с философией науки, их связь отражается в т.ч. и в названии важной для высшего образования дисциплины. И это, как полагали основатели «логического позитивизма» [6], создает трудности для изучения самой науки. Недоопределенность философского языка полезна для философского жанра, что находит свое отражение в популярности у философов, например, термина «интенция» (направленность мысли). В то время как в конкретных науках использование этого термина – большая редкость. Конкретность самих этих наук требует значительно большей определенности в языке. Противоречие между многозначным литературно-недоопределенным языком философии и устремленным к однозначности конкретно-научным языком, который необходим информационным наукам не в меньшей мере, чем другим конкретным наукам, по-видимому, должно сниматься при помощи методологии информационных наук. Отмеченное противоречие для информационных наук оказывается особенно важным, т.к. оно связано с проблемой многозначности понятия информации и сложности его определения. Само понятие получило статус общенаучного, что само по себе требует многозначности, но одновременно – это же понятие применительно к разным информационным наукам является конкретно-научным, что требует достижения конкретных определений этого понятия [7]. В силу этого возникает проблема связного определения некоего множества информационных понятий, которая рассмотрена для «информационных терминотем» [8].

Попытаемся здесь кратко определить методологию науки как научную дисциплину. Традиционно за ней оставляют изучение объекта

и предмета науки, а также методов и структуры науки, ее терминологии и научного языка [9]. Методология наук разделяется на общенаучную, междисциплинарную и методологию конкретных наук. Важной особенностью общенаучной методологии, кроме ее тесной связи с философией науки, необходимо признать включение в нее особо значимого направления, которое тесно связано с эпистемологией и науковедением. Это направление – анализ научности используемого научного метода и, соответственно, квалификация рассматриваемой науки как лженауки, паранауки или подлинной науки. Основоположники этого направления – К. Поппер с его работами по фальсифицируемости в качестве демаркации науки и не-науки и его ученик И. Лакатош с его работой по фальсификации и методологии научно-исследовательских программ [6]. Особое место методологии информационных наук по сравнению с методологиями многих других наук состоит в том, что некоторые информационные науки еще находятся на этапе начального развития. Кроме того, существует обширная своеобразная «информационная» мифология, включающая в себя откровенные псевдонауки (например, информациологию и разные учения о биоэнергетическом взаимодействии). В силу этого проблема демаркации науки, паранауки и не-науки и методы ее разрешения оказываются весьма актуальными для методологии информационных наук как междисциплинарной науки. В связи с очень большим количеством разных информационных наук сохраняет свою актуальность проблема научно обоснованной классификации информационных наук [10].

Важной задачей методологии информационных наук представляется изучение научного языка информатики, который уникален по сравнению с языками любых других наук тем, что включает в себя сугубо философские термины. Например, термины «сущность» и «связь», используемые в реляционных базах данных, или термин «онтология», используемый при проектировании информационных систем. Особое значение имеют метафоры понятия информации, которые были рассмотрены в недавних работах применительно к использованию понятия в информационной биологии и эволюционной биологии [11; 12]. Метафоры – неизбежная часть научного языка, особенно на этапе ее становления, когда собственная терминологическая основа новой науки только складывается. Однако метафоры понятия информации, рассматриваемые в упомянутых работах, выделяются тем, что используются в науках, уже давно

ушедших от паранаучного этапа. Есть и более давний и фундаментальный пример метафоры в классической термодинамике. Это знаменитый парадокс с «демоном Максвелла», который подсчитывает молекулы с фиксированными скоростями в замкнутом объеме идеального газа и открывает либо закрывает этот объем молекулам с нужными скоростями. В этом мысленном эксперименте энтропия газа связывается с «информацией», которой обладает «демон» – наблюдатель. Очевидно, что и в этом случае речь идет не об информации в ее исходном антропоморфном значении, а именно об особой метафоре понятия информации, которая связана с очень важным для классической термодинамики понятием энтропии. Интересно, что энтропию как меру неупорядоченности (хаоса) можно определить также и как меру «динамического» многообразия, что дает возможность связать энтропию с системным пониманием информации в теории систем.

Рассматривая возможности разделения методологических и философских проблем информационных наук воспользуемся сформулированными Л. Флориди восемнадцатью проблемами. Отметим лишь те из них, которые, на наш взгляд, можно отнести к методологическим в соответствии с тем пониманием содержания методологии информационных наук, которое было рассмотрено. Те проблемы, которые выходят за рамки принятого выше содержания, следует считать неметодологическими.

Раздел первый «Анализ концепции информации»

Что такое информация?

Возможна ли большая объединенная теория информации?

Раздел второй «Семантика»

Может ли информация эксплицировать значение?

Раздел третий «Изучение разумности»

Может ли когниция (ее формы) **К** быть полностью и удовлетворительно проанализирована в терминах (формах) обработки информации (**ОИ**) на некотором уровне абстракции (**УА**)?

Может ли природный разум **ПР** (его формы) быть полностью и удовлетворительно проанализирован в терминах обработки информации **ОИ** (ее формах) на некотором уровне абстракции **УА**? И как можно интерпретировать триаду **ПР – ОИ – УА**?

Может ли природный разум быть воплощен не биологически (проблема Тьюринга)?

Может ли информационный подход решить проблему отношения ума и тела, духовного и материального?

Раздел четвертый «Отношение между информацией и природой» Каков онтологический статус информации (проблема Винера)?

Таким образом, почти половину проблем Л. Флориди можно отнести к методологическим. К этим проблемам можно добавить уже описанные выше проблемы научно обоснованной классификации информационных наук и их отношения к информационным технологиям, а также проблемы научного языка и терминологии информационных наук, включая проблему метафор информации. Особую методологическую проблему информатики представляет использование в ней методов, заимствованных из других наук (математики, социологии и др.), при наличии собственного метода – инфологического моделирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Хлебников Г.В.* Философия информации Лучано Флориди // *Метафизика*. 2013. №4 (10).
2. [Электронный ресурс] URL: <http://www.inion.ru/seminars.mpni>
3. [Электронный ресурс] URL: http://www.edu-it.ru/inf__vuz
4. Современные философские проблемы естественных, технических и социально-гуманитарных наук. Учебник для аспирантов и соискателей ученой степени кандидата наук / Под ред. д-ра философ. наук, проф. В.В. Миронова. – М., 2007.
5. *Седякин В.П.* Философские проблемы информатики и информационных технологий // *Идеи и идеалы*. 2014. №2 (20).
6. *Лакатош И.* Фальсификация и методология научно-исследовательских программ. – М., 1995.
7. *Седякин В.П., Корнюшко В.Ф., Филоретова О.А.* Проблема Л. Флориди и классификация информационных наук // *Прикладная информатика*. Научно-практ. журнал. 2012. №3 (39).
8. *Зацман И.М.* Построение системы терминов информационно-компьютерной науки: проблемно-ориентированный подход // *Метафизика*. 2013. №4.
9. *Кушнаренко Н.Н.* Документоведение: 7-е изд. Учебник. – М., 2007.
10. *Черный Ю.Ю.* Информатика в СССР и России (1966–2010) // Доклад в Центре документации и информации Китайской академии общественных наук 26 октября 2010 г. / Библиография «Информатика» на

сайте семинара МПНИ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.inion.ru/seminars.mpni>.

11. *Каменская М.А.* Понятие «информация» в представлении биолога. Доклад на 19-м заседании семинара «Методологические проблемы наук об информации». – М., 2014.

12. *Седякин В.П.* Понятие информации и его метафора в биофизике // *Математика, информатика, естествознание в экономике и обществе* (МИЭСКО 2014). Труды Всероссийской научной конференции / Отв. ред. Байков А.Ю. – М., 2014.

В.П. Седякин,
канд. техн. наук, профессор,
Московский финансово-юридический университет МФЮА
E-mail: svp134@mail.ru

Н.В. Гришина,
канд. техн. наук, доцент, заведующая кафедрой защиты информации,
Московский финансово-юридический университет МФЮА
E-mail: Grishina.N@mflua.ru

С.В. Булгаков,
канд. техн. наук, доцент, ученый секретарь МИРЭА
E-mail: svp134@mail.ru

УДК 027.7

ИНФОРМАЦИОННО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРОСТРАНСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

А.П. Титов, Е.П. Лебедева

Аннотация. В статье рассмотрены развитие и структура информационно-образовательного пространства, обеспечивающего прогресс современных образовательных технологий.

Ключевые слова: образовательное пространство, образовательные технологии, e-learning, moodle.

Abstract. Development and structure of the information and education space providing development of modern educational technologies is considered.

Keywords: educational space, educational technologies, e-learning, moodle.

Развитие учебного информационно-образовательного пространства является приоритетным направлением в образовании. Оно должно обеспечить:

- максимальное взаимодействие участников образовательного процесса;
- доступ к различным информационным ресурсам;
- развитие современных образовательных технологий и информационной культуры.

Условия реализации принципов доступности и непрерывности образования нацелены на обеспечение качества образования.

Учебное информационное пространство предполагает овладение умением ориентироваться в разнообразных информационных потоках и самостоятельно создавать различные проекты.

Moodle – одна из самых известных систем управления обучением (LMS) в мире. В России на основе Moodle создано большое число интернет-порталов, предоставляющих образовательные услуги. Это порталы дистанционной поддержки учебного процесса в школах, колледжах, университетах. Учителя и преподаватели сталкиваются с необходимостью работы в этих системах, являющихся неотъемлемой частью образовательной среды учебного заведения.

Модернизация образования обусловлена переходом от традиционной к личностно-ориентированной модели, где личность обучающегося является центральной фигурой образовательного процесса.

Основными направлениями развития современного образовательного пространства являются:

- внедрение новых государственных образовательных стандартов;
- переход на двухуровневую систему подготовки специалистов «бакалавр–магистр»;
- реализация принципов самостоятельной активности и осознанности в усвоении учебной программы в качестве ведущих принципов обучения;
- интеграция средств новых информационных технологий в процесс обучения.

Проектирование информационно-образовательной среды (<http://my.mflua.ru>) МФЮА позволяет создавать необходимые условия для повышения эффективности процесса обучения и формирования профессионально значимых качеств конкурентоспособного будущего выпускника.

Информационно-образовательная среда как информационная система объединяет посредством сетевых технологий программные и технические средства, организационное, методическое и математическое обеспечение, предназначенные для повышения эффективности и доступности образовательного процесса подготовки выпускников.

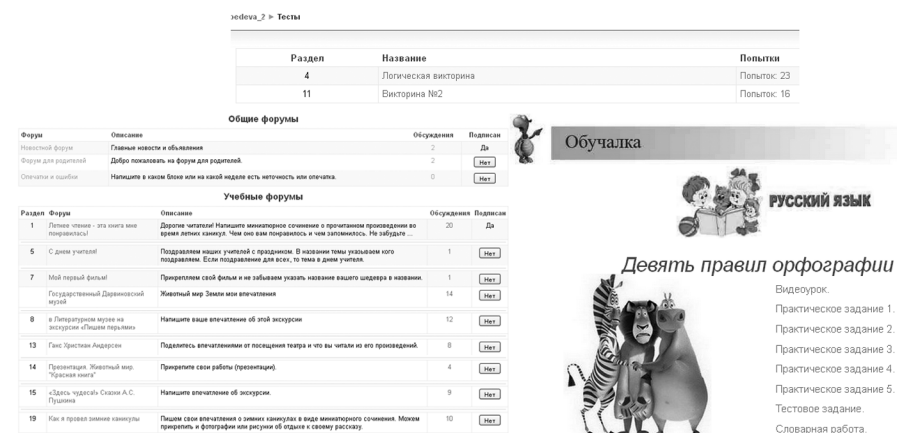
Формирование ключевых (ценностно-смысловых, общекультурных, учебно-познавательных, информационных, коммуникационных, социально-трудовых) и профессиональных компетенций происходит при реализации проблемно-деятельностного подхода в информационном пространстве.

Деятельностный подход – это методологический базис, на котором основывается целостная система высшего профессионального образования. Деятельность определяется как специфическая форма отношения к окружающему миру и самому себе, проявляющаяся в целенаправленном изменении и преобразовании мира и человеческого сознания. Деятельность как категория включает в себя цель, средства и результат [1].

Вопрос о соотношении получаемых знаний и умений возникает при подходе к процессу обучения как к основному виду деятельно-

сти. Знания являются составной частью умений. Качество усвоения знаний определяется многообразием и характером видов деятельности, в которых знания могут функционировать. Особое внимание в виртуально-обучающей среде современного образовательного пространства уделяется познавательной деятельности и формируемой деятельности. Под формируемой понимается профессиональная деятельность, которая должна быть сформирована у обучаемого, освоена им в процессе обучения. Содержание обучения составляют заданная система действий и те знания, которые обеспечивают усвоение этой системы. В результате анализа формируемой деятельности должны быть решены следующие задачи: постановка и разработка системы целей обучения; разработка и описание структуры формируемой деятельности; определение уровней изучения учебного материала [2].

Информационные технологии дистанционного доступа используются в проектной деятельности. Занятия с использованием новых технологий и мультимедийные проекты обучающихся становятся частью образовательной среды современного образовательного учреждения. Работая над проектами, студенты и школьники познают все тонкости мультимедийных технологий, учатся работать со сложной аппаратурой, а сквозь проектную деятельность познают окружающий их мир.



Раздел	Название	Попытки
4	Логическая викторина	Попыток: 23
11	Викторина №2	Попыток: 16

Общие формулы

Формулы	Описание	Обсуждения	Подписки
Новостная формула	Главная новость и объявления	2	Да
Формулы для родителей	Доброе пожелание на форум для родителей	2	Нет
Отчеты и оценки	Напишите в самом конце или на какой неделе есть отчеты, как отчеты.	0	Нет

Учебные формулы

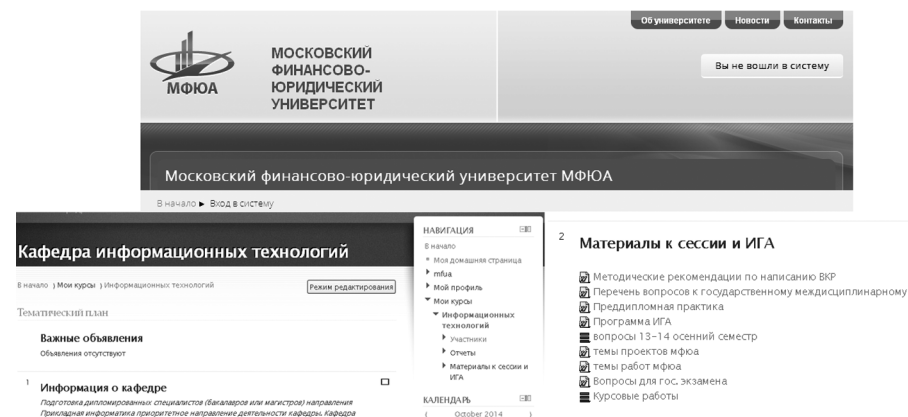
Раздел	Формулы	Описание	Обсуждения	Подписки
1	Летние чтения - это книга или повестка?	Дорогие читатели! Напишите миниатюрное сочинение о прочитанном произведении во время летних каникул. Чем оно вам понравилось и чем не понравилось. Не забудьте подписаться!	20	Да
5	С днем учителя!	Подарите нашим учителям с праздником. В название темы укажите имя того подражаем. Если подражаем для всех, то тема в день учителя.	1	Нет
7	Мой первый фильм	Прикрепите свой фильм и не забудьте указать название вашего фильма в названии.	1	Нет
	Государственный Даровской музей	Животный мир Замки или впечатления	14	Нет
8	в Петербургском музее на экскурсии «Битва пиратов»	Напишите ваше впечатление об этой экскурсии	12	Нет
13	Гео-Христосов Андрей	Поделись впечатлениями от посещения театра и что вы читали из его произведений.	8	Нет
14	Презентация. Животный мир. "Русская мифология"	Прикрепите свои работы (презентацию).	4	Нет
15	«Здесь чудеса!» Соколов А.С. Пушкина	Напишите впечатление об экскурсии.	9	Нет
19	Как я провел зимние каникулы	Напишите свое впечатление о зимних каникулах в виде миниатюрного сочинения. Можно прикрепить и фотографии или рисунки об отдыхе к своему рассказу.	10	Нет

Русский язык

Девять правил орфографии

Видеоурок.
Практическое задание 1.
Практическое задание 2.
Практическое задание 3.
Практическое задание 4.
Практическое задание 6.
Тестовое задание.
Словарная работа.

Рис. 1. Информационное пространство в школьном процессе



Кафедра информационных технологий

В начало | Мои курсы | Информационных технологий | [Режим редактирования](#)

Тематический план

Важные объявления
Объявления отсутствуют

Информация о кафедре
Подготовка дипломированных специалистов (бакалавров или магистров) направления Прикладная информатика прикладного направления деятельности кафедры. Кафедра

НАВИГАЦИЯ

- В начало
- Моя домашняя страница
- Моя
- Мой профиль
- Мои курсы
- Информационных технологий
- Участники
- Отчеты
- Материалы к сессии и ИГА

КАЛЕНДАРЬ
(October 2014)

Материалы к сессии и ИГА

- Методические рекомендации по написанию ВКР
- Перечень вопросов к государственному междисциплинарному
- Преддипломная практика
- Программа ИГА
- вопросы 13-14 осенний семестр
- темы проектов мфюа
- темы работ мфюа
- Вопросы для гос. экзамена
- Курсовые работы

Рис. 2. Информационное пространство в учебном процессе МФЮА

Включение метода проектов в учебный процесс дает возможность значительно расширить творческий потенциал, разнообразить формы проведения занятий, применять на них не только традиционные методы обучения, но также эвристические приемы и методы активизации творческого мышления.

Главное отличие школьного обучения от обучения в вузе (рис. 1, 2) состоит в представлении информации и разных способах привлечения внимания, т.е. заинтересованности к изучаемому курсу. Наличие на личных страницах учителей flash-анимации (видеоуроки, игры-тренажеры, практические задания, опять же в игровой форме, тестирование на знание пройденного материала) и картинок, а также фотографий из жизни учащихся повышает мотивацию к закреплению полученных знаний в виртуальной среде.

Проведение и подготовка к олимпиадам школьного и всероссийского уровня являются обычной практикой в средних образовательных учреждениях. В Московском финансово-юридическом университете МФЮА на кафедре информационных технологий запланировано проведение отборочного этапа при подготовке к олимпиаде по информационным технологиям на всероссийском уровне с привлечением студентов разных форм обучения, в том числе и студентов, обучающихся с использованием дистанционных технологий.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Титов А.П., Лебедева Е.П.* Дистанционные технологии E-GOVERNMENT // Всероссийская научно-практическая конференция «Математика, информатика, естествознание в экономике и в обществе». – М., 2010.

2. *Титов А.П., Тищенко И.А.* Интеллектуальная система тестирования как инструмент E-learning // Материалы X международной научно-практической конференции «Актуальные социально-экономические и правовые проблемы развития России». – М., 2012.

А.П. Титов,
канд. техн. наук, доцент, заведующий кафедрой информационных технологий,
Московский финансово-юридический университет МФЮА
E-mail: titov@mflu.ru

Е.П. Лебедева,
старший преподаватель,
Московский финансово-юридический университет МФЮА
E-mail: lep@hotmail.ru

УДК 004.05

**ОБУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ
И ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ:
КОМПЕТЕНТНОСТЬ СТУДЕНТОВ КАК ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ***П.Ю. Филяк, В.А. Власов, А.А. Щанова*

Аннотация. В статье рассматривается компетентностный подход к обучению по дисциплинам блока информационных технологий и информационной безопасности. Описаны методика, варианты и условия реализации, результаты.

Ключевые слова: компетентностный подход, информационные технологии, информационная безопасность, знания, логика, лидерство.

Abstract. In this article is considered an option of realization competence approach to study such subject as Information Technologies, Information Security in party of development for effective understanding and using getting knowledge in further practice.

Keywords: competence approach, information technologies, information security, knowledge, logics, leadership.

В соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 г., №1815 «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» в настоящее время успешно реализуется «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации», утвержденная Президентом России (07.02.2008 г., Пр. №-212). Согласно международному индексу развитости электронного правительства в 2012 г. Россия находилась на 27-м месте в мире по данному показателю, в то время как в 2010 г. она была на 59-м месте. Рейтинг России в этом отношении стремительно растёт.

Информационное общество, в английской транскрипции, определяется как Knowledge society/Knowledgeable society / Knowledge value society, т. е., по сути, «знаниевое» общество/общество «знатоков» / общество «знаниевого» типа, поэтому так важно, чтобы будущий специалист не только очень много знал, но и владел информацией, знаниями, информационными технологиями, как умелый мастер инструментами, владел всеми возможностями технологий познания и принятия эффективных

управленческих решений в своей повседневной жизни, т. е. был компетентным. Автор рассматривал компетентностный подход к обучению достаточно подробно [1]. Понятие «*компетентностный подход*» получило распространение в начале XXI в. в связи с дискуссиями о проблемах и путях модернизации российского образования.

Словарь русского языка С.И. Ожегова [2] трактует эти термины таким образом:

Компетенция: круг вопросов, в которых кто-нибудь хорошо осведомлен; круг чьих-нибудь полномочий, прав.

Компетентный: знающий, осведомленный, авторитетный в какой-либо области; обладающий компетенцией.

Словарь «Профессиональное образование» [3] дает следующее определение:

Компетентность: мера соответствий знаний, умений и опыта лиц определенного социально-профессионального статуса реальному уровню сложности выполняемых ими задач и решаемых проблем; область полномочий управляющего органа, должностного лица; круг вопросов, по которым они обладают правом.

Компетенция: круг полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа; круг вопросов, в которых данное должностное лицо обладает познаниями, опытом.

Термин «*компетенция*» (в переводе с латинского – соответствие, соразмерность) имеет два значения: круг полномочий какого-либо учреждения или лица; круг вопросов, в которых данное лицо обладает познаниями, опытом. Компетентность в большинстве случаев, наиболее часто отождествляют с уровнем образованности, что, в сущности, не совсем правильно. В одной из педагогических дискуссий по вопросам компетентностного подхода было предложено следующее определение: **компетентность – это способность действовать в ситуации неопределенности.**

Образовательное учреждение не в состоянии сформировать уровень компетентности обучающихся, достаточный для эффективного решения проблем во всех сферах деятельности и во всех конкретных ситуациях, тем более, в условиях быстро меняющегося общества, в котором появляются и новые сферы деятельности, и новые ситуации. Цель образовательного учреждения – формирование ключевых компетентностей.

Под ключевыми компетентностями применительно к профессиональному образованию можно понимать способность обучаемых са-

мостоятельно действовать в ситуации неопределенности при решении актуальных для них проблем.

Компетентностный подход предполагает не усвоение обучающимся отдельных друг от друга знаний и умений, а овладение ими в комплексе. В связи с этим по-иному определяется система методов обучения.

В настоящее время можно выделить два основных подхода: традиционный («*знаниевый*») и компетентностный.

Сторонники традиционного подхода к образованию, который часто называют «*знаниевым*», заявляют о том, что в современных дискуссиях все чаще проявляется ироническое отношение к необходимому базису образования, каковым, с их точки зрения, является объем обретенных учащимися знаний. Надо заметить, что компетентностный подход к решению проблем образования совсем не отрицает значения знаний. Но при этом надо учитывать, что знания могут иметь различную ценность и что увеличение объема знаний не означает повышения уровня образованности. Более того, повышение уровня образованности в ряде случаев **может быть достигнуто лишь при уменьшении объема знаний, который обязаны усвоить обучающиеся.**

При **традиционном подходе** программы по дисциплинам разрабатываются независимо друг от друга. Связи между ними представлены в лучшем случае на уровне выделения общих понятий. С позиций **компетентностного подхода** программы по отдельным дисциплинам должны рассматриваться как элементы образовательной программы учебного заведения.

Образовательная программа образовательного учреждения не может быть сведена к совокупности программ дисциплин.

По видам компетенции можно классифицировать следующим образом: **ключевые, базовые и функциональные.**

Под **ключевыми** нами понимаются компетенции, необходимые для жизнедеятельности человека и связанные с его успехом в профессиональной деятельности в быстроизменяющемся обществе. Под **базовыми** компетенциями понимаются компетенции, отражающие специфику определенной профессиональной деятельности. **Функциональные** компетенции представляют собой совокупность характеристик конкретной деятельности и отражают набор функций, характерных для данного рабочего места.

Список ключевых компетенций в соответствии с основными положениями, выработанными Советом Европы (модернизация российского образования):

- политические и социальные компетенции;
- компетенции, касающиеся жизни во многокультурном обществе;
- компетенции в области коммуникации;
- компетенции, связанные с обществом информации;
- компетенции, связанные с формированием способности постоянного самообразования.

Логика обучения в контексте компетентностного подхода состоит из двух взаимодополняющих логик: *логика обучения* предмету и *логика развития* учащихся посредством предмета.

КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД В БЛОКЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Из перечня компетенций, перечисленных выше, тематика данной работы предполагает более детальное рассмотрение компетенций, связанных с обществом информации, таких, как владение информационными технологиями, понимание возможности их применения, информационная безопасность.

На основе короткого анализа, приведенного выше, становится очевидным — необходим новый подход к построению системы обучения, который на данный момент в большинстве случаев все же является традиционным — *«знаниевым»*.

Как было указано в анализе, повышение уровня образованности в ряде случаев может быть достигнуто лишь при уменьшении объема знаний, который обязаны усвоить обучающиеся.

Кроме того, при *традиционном подходе* программы по дисциплинам разрабатываются независимо друг от друга. Связи между ними представлены в лучшем случае на уровне выделения общих понятий.

Таким образом, говоря о реализации компетентностного подхода при подготовке по дисциплинам блока информационных технологий, необходимо определить ряд требований, которые должны неукоснительно выполняться на протяжении всего процесса обучения, начиная с образовательной программы школы. То есть, *во-первых*, должны быть определены основные позиции (понятийный аппарат, процессы и явления), которыми будет оперировать будущий специалист, начиная со школьной скамьи.

Эти ключевые позиции могут и должны уточняться в процессе перехода из класса в класс школы, а затем при учебе в вузе с учетом повышения уровня знаний обучаемого и перехода их на качественно

новый уровень, но они не должны носить характер противоречий, подобно ситуациям в репризах Аркадия Райкина, когда при поступлении в вуз студентам говорилось «...забудьте все, чему вас учили в школе, как кошмарный сон...», далее, примерно эта же фраза «...забудьте все, чему вас учили в вузе, как кошмарный сон,..., забудьте индукцию, дедукцию, давайте продукцию...».

Во-вторых, нужно определить минимально необходимый, но достаточный объем знаний и понятийного аппарата, который позволил бы использовать их в качестве реального инструментария не на словах, а на деле, поскольку, с учетом «информационного взрыва», знания в настоящее время удваиваются (и часто устаревают) фактически каждые два года. При этом необходимо учесть, что избыток информации, равно как и знаний, вызывает информационную перегрузку, зачастую делает процесс принятия решений медленным и неэффективным — чрезмерно большой багаж делает его громоздким и неудобным — принцип «чемодана без ручки» или блокирует принятие решений, поскольку мозг перестает справляться с очень большими объемами информации, уже не переваривая «лишнюю» информацию.

В-третьих, необходимо выстраивать линию взаимной увязки дисциплин информационного блока со всеми дисциплинами процесса обучения, имеющими не только прямое, но и косвенное отношение к «информационным дисциплинам», начиная со школьной скамьи. Для реализации этого подхода требуется как высокий уровень эрудиции и компетентности преподавателей информационного блока, которые должны знать или, на крайний случай, хотя бы иметь представления о других дисциплинах всего курса обучения, так и, взаимно, уровень компетенции преподавателей — «предметников», которые должны иметь представление, где и как в их дисциплине может использоваться система знаний и навыков сферы информационных технологий.

В-четвертых, если рассматривать компетентность как умение правильно действовать в условиях неопределенности, то развитие *самостоятельности* обучающихся с самого начала их обучения, поэтапно «со школьной скамьи» до вуза и поствузовского обучения, должно стать краеугольным камнем системы образования. В этом случае роль преподавателя будет сводиться к роли мудрого направляющего, куратора, инструктора, наставника, который должен брать в свои руки инициативы ровно настолько, чтобы не отобрать эту инициативу у обучающегося, не отбить в нем желание и способность мыслить, принимать решения и действовать

самостоятельно. Как в системе подготовки американских пилотов: «инструктор должен быть мудр, как сова, кроток, как голубь и болтлив, как попугай». Причем развивать качества самостоятельности и ответственности за принимаемые решения необходимо со школьной скамьи.

«МИНИМАЛЬНЫЙ ДЖЕНТЛЬМЕНСКИЙ НАБОР» ПРОФЕССИОНАЛА

Для реализации компетентностного подхода в обучении необходимо, прежде всего, сформировать перечень основных понятий и определений (*понятийный аппарат*) из области информатики и информационных технологий, минимально необходимый для ориентирования в сфере информационных технологий, обеспечения возможности самостоятельного продвижения в познаниях в данной области и «*конструирования*» различного рода схем, связанных с информатизацией и объектами информатизации. То есть о минимально необходимом объеме элементов «*информационного легиона*», позволяющем создавать достаточно большие и сложные конструкции, причем, как было сказано выше, эти элементы должны быть дружественными и приемственными, по крайней мере, не противоречащими друг другу, на всем протяжении формирования профессионала – со школьной скамьи до мастера экстра-класса. Очень важно определить исходный модуль, на базе которого строится вся система.

В качестве основного понятия информатики и информационных технологий, очевидно, следует рассматривать понятие *информации*, – начиная с первоначального латинского определения и через спектр разнообразных его вариаций, переходя к определению информации по Шеннону. Классификация информации и ее свойства. В качестве основного *модуля* информатики, ее краеугольного камня, представляется целесообразным определить понятие *бита* как минимальной единицы информации и одновременно принципа построения логики «вычислений в цифрах». Сигнатура-функция, как математический аналог функций бита. Комбинаторика на базе битов информации. Далее – двоичная система счисления как базовая логическая основа современной цифровой техники. Понятие байта, как единицы информации, исторически возникшей для потребностей цифрового представления алфавита в двоичном коде. Понятие сигнала, непрерывного и дискретного сигнала, квантование сигнала, кодирование сигнала, аналоговый и цифровой сигналы, аналого-цифровое и цифро-аналоговое преобразование сигнала.

ла. Модуляция, демодуляция сигнала. Основы математической логики и основные логические операции (инверсия, конъюнкция, дизъюнкция, импликация, эквиваленция), основы булевой алгебры логики, логические элементы, логика вычислений и т.д.

Вот, пожалуй, минимальный базисный набор понятий, необходимый для формирования начального представления о принципах работы современной вычислительной техники и перехода к реальному пониманию информатики, информационных технологий, информационной безопасности.

ПОДХОДЫ К РЕАЛИЗАЦИИ

Одним из авторов данной работы при обучении студентов специальностей «Комплексная защита объектов информатизации», «Прикладная информатика в экономике» и направлений подготовки (бакалавриат) «Информационная безопасность» и «Прикладная информатика» применялся данный подход. Главными при его реализации были следующие моменты: найти «золотое сечение» между «знаниевым» и компетентностным подходом и делегировать студентам необходимый уровень и перечень полномочий, построить цикл деловых игр. «Водораздел», «золотое сечение» между «знаниевым» и компетентностным подходом должны основываться на опыте и компетентности преподавателя. С одной стороны, не перегрузить «ненужными» (малозначимыми) знаниями, нелогичными, противоречащими, мешающими мыслить и замедляющими процесс мышления, с другой стороны – крайне опасным является «недогруз» знаниями, что приводит к дилетантству, невежественности и волюнтаризму. К принимаемым решениям типа: хоть что-то ляпнуть с «ученым видом знатока», ткнуть пальцем в небо и т.д.

Самым важным и ключевым моментом является правильная постановка задач, которая, с одной стороны, была бы достаточной, чтобы обучаемый смог полностью понять суть проблемы или задачи (понять задачу это – наполовину ее решить), с другой стороны, не детализировать задачу настолько, чтобы она оказалась полностью «разжеванной». В этом случае обучаемый не считает решение «своим», «выстраданным», основанным на его чувственном опыте, считая его привнесенным извне, а значит, чужим, чуждым. В этом случае решение теряет эвристику. Подсказки, как и в древнегреческих школах Платона, Сокра-

та, должны быть дозированными и незаметными для обучаемых, чтобы слово «нашел» смогли «выкрикнуть» именно они.

То есть должна быть организована деловая игра, рассчитанная на много занятий, на курс и курсы занятий, в процессе которой учащиеся смогли бы проявить **компетентность – способность действовать в ситуации неопределенности**. А, как известно, способность принимать правильные решения в ситуации неопределенности – не что иное, как проявление лидерства. Именно формирование и развитие качеств неформального лидерства и является конечной задачей компетентностного подхода к обучению. В дальнейшем качества лидера могут очень пригодиться при переходе на реальную работу специалиста после обучения, либо формирования интереса к научной и исследовательской деятельности, где крайне важным является такое качество, как умение принимать правильные решения в условиях неопределенности.

При организации деловых игр очень важным является умение преподавателя проходить крайне точно и выверенно по границе «водораздела», чтобы деловая игра – серьезное задание и испытание не превратилось в деловую игрушку, игрище – искусственное развлечение и низкопробное заигрывание в угоду и «на потребу обучаемым дитятам» – «чем бы дитя не тешилось...». То есть все должно быть «почтеному», «по-взрослому», как по форме, так и по содержанию.

ОДИН ИЗ ПРИМЕРОВ РЕАЛИЗАЦИИ

При изучении дисциплины «Информационная безопасность» направления подготовки «Прикладная информатика» студентам была дана схема подхода к изучению законодательных и нормативных правовых актов в данной области, предложен подход к изучению данных документов, предполагающий самостоятельное их прочтение и предварительный анализ с последующей предварительной классификацией. Двое из студентов проявили инициативу по созданию программного средства, делающего работу с документами более эффективной. Оно чуть позже получило название «Правовой навигатор» [4].

Особенно эффективным представляется компетентностный подход при изучении дисциплины «Системы электронного документооборота», где студентам даются постановка задачи, схема раскрытия материала, ключевые моменты, а дальше предоставляется право самостоятельно изучать конкретный программный продукт и даже делегируется

право «инструктора» для проведения занятия, на котором студенты поэтапно меняются ролями – «обучаемые» и «инструкторы». В конце занятий – «разбор полетов». Постановка задач перед занятиями – проблемно-ориентированная. Анализ эффективности обучения, выходной тестовый контроль показывают, что при таком подходе объем и качество усвоения знаний и получения навыков соответствуют шести занятиям при традиционном подходе. Причем при изучении СЭД – систем электронного документооборота (ЕСМ-систем) обязательно рассматриваются вопросы информационной безопасности с позиций профессионального подхода, что было предметом их изучения на дисциплине «Информационная безопасность» на предыдущем курсе обучения этих студентов (или параллельно изучаемой) по данной дисциплине.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Филяк П.Ю.* Компетентностный подход к обучению информационным технологиям // Вестник ИТАРК. 2011. №2(1).
2. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. – М., 1988.
3. *Вишнякова С.М.* Профессиональное образование. Словарь. Ключевые понятия, термины, актуальная лексика. – М., 1999.
4. *Филяк П.Ю., Власов В.А., Щанова А.А.* Разработка правового навигатора для изучения дисциплины «Информационная безопасность» // Современные проблемы и задачи обеспечения «Информационной безопасности»: труды Всероссийской научно-практической конференции «СИБ-2014». – М., 2014.

П.Ю. Филяк,
канд. техн. наук, доцент,
Сыктывкарский государственный университет
E-mail: paralax-1@yandex.ru

В.А. Власов,
студент, Сыктывкарский государственный университет
E-mail: vicv11@yandex.ru

А.А. Щанова,
студентка, Сыктывкарский государственный университет
E-mail: avrillavigne78@yandex.ru

УДК 004.428

АУТЕНТИФИКАЦИЯ ПОЛЬЗОВАТЕЛЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ТЕХНОЛОГИИ NFC

А.С. Рабинович, О.В. Казарин

Аннотация. В статье предлагается метод двухфакторной аутентификации пользователя, основанный на технологии беспроводной высокочастотной связи малого радиуса действия NFC, которая совместно с современными криптографическими методами может использоваться для реализации надежных систем аутентификации.

Ключевые слова: двухфакторная аутентификация пользователя, технология NFC, радиочастотная идентификация, эмуляция смарт-карт, безопасность информационных систем.

Abstract. Dual-factor user authentication method based on wireless technology, high-frequency short-range communication NFC, together with modern cryptographic techniques can be used to implement reliable authentication systems.

Keywords: dual-factor user authentication, near field communication, radio frequency identification, smart-card emulation, information systems security.

Технология NFC становится все более распространенной и значительно расширяет возможности мобильных устройств. Например, смарт-карта или сотовый телефон с интегрированным NFC-чипом превращаются в многоцелевые устройства, выступая как:

- платежное средство (виртуальный кошелек);
- средство идентификации их владельца;
- ключ;
- проездной билет;
- бонусная карта.

Новизна исследования состоит в том, что на сегодняшний день технология NFC используется в основном для оплаты товаров и услуг. Решения, позволяющие производить аутентификацию с использованием технологии NFC, только разрабатываются и тестируются.

Технология NFC (от англ. Near Field Communication, коммуникация ближнего поля) – технология беспроводной высокочастотной связи

малого радиуса действия, которая дает возможность обмена данными между мобильными телефонами, смарт-картами, платежными терминалами, системами контроля доступа и прочими устройствами.

Ее характеристики:

- несущая частота – 13,56 МГц;
- дальность действия – до 10 см;
- скорость передачи данных – 106, 212 и 424 кбит/с;
- автоматическая инициация сеанса связи;
- конфигурирование канала связи – менее 0,1 секунды.

Данная технология – расширение стандарта бесконтактных карт ISO 14443 «Идентификационные карты. Бесконтактные чиповые карты. Карты с малым расстоянием считывания» – объединяет интерфейс смарт-карты и считывателя в единое устройство.

Способ RFID (от англ. Radio Frequency Identification, радиочастотная идентификация) – способ автоматической идентификации объектов, в котором посредством радиосигналов считываются или записываются данные, хранящиеся в так называемых RFID-метках. Любая RFID-система состоит из считывающего устройства и RFID-метки. RFID-метка, в свою очередь, представляет собой антенну для приема и передачи сигнала и интегральную схему, которая используется для хранения и обработки информации, модулирования и демодулирования радиочастотного сигнала.

На тех же принципах построена и технология NFC, описываемая в стандартах ISO/IEC 18092 / ECMA-340: Near Field Communication Interface and Protocol-1 (NFCIP-1) и ISO/IEC 21481 / ECMA-352: Near Field Communication Interface and Protocol-2 (NFCIP-2). Данные стандарты определяют методы модуляции, кодирование, скорости передачи данных и радиочастотную структуру интерфейса устройств NFC, а также схемы инициализации соединения и условия, требуемые для контроля над конфликтными ситуациями в процессе функционирования технологии NFC. Они также определяют протокол передачи, включая протокол активации и способ обмена данными. Кроме этого, существует ряд требований и рекомендаций по использованию NFC, а также принципов тестирования NFC-устройств, разработкой которых занимается некоммерческая организация NFC Forum. В рамках этой организации производители мобильных устройств и SIM-карточек, разработчики приложений, операторы мобильной связи, банки и многие другие компании работают совместно над унификацией и продвижением технологии NFC.

В технологии NFC определено три основных режима работы.

1. Пассивный режим или режим эмуляции смарт-карты. Смартфон, планшет или другое мобильное устройство со встроенным NFC-чипом или присоединенным NFC-модулем может использоваться в качестве бесконтактной карты для совершения покупок, оплаты проезда в общественном транспорте и других услуг, удостоверения личности, авторизации, а также в качестве электронного ключа от помещения или транспортного средства.

Благодаря высокой скорости соединения и минимальному расстоянию между устройствами, обеспечивается быстрая и безопасная передача данных, что особенно актуально при использовании NFC-устройства, синхронизированного с банковской картой. Особенно актуальной данная область применения технологии NFC стала с появлением смартфонов Samsung, HTC, BlackBerry, Nokia, Google со встроенными NFC-чипами и возможностью запуска таких приложений для осуществления платежей как Isis и Google Wallet. Безопасность платежей обеспечивается хранением данных на специальном автономном чипе, использованием технологии FirstData и необходимостью введения PIN-кода для подтверждения операции.

2. Активный режим или считывание/запись NFC (RFID) меток. Всю необходимую информацию можно получить на мобильный телефон, просто поднеся его к специальной метке, которая может быть расположена в торговом зале супермаркета, при въезде на парковку или у входа в кинотеатр. Таким образом, можно получить информацию о меню в ресторане, сеансах в кинотеатре или скидках в торговом центре, легко установить подлинность товара и реальную дату изготовления, что особо актуально при покупке лекарственных средств и продуктов питания. При наличии соответствующего приложения максимально удобно сохранять, классифицировать и сравнивать информацию, полученную с разных меток.

3. Передача данных P2P (от англ. «peer-to-peer» или пиринговый режим). Одной из наиболее широко распространенных на сегодняшний день областей применения NFC является режим P2P, в котором два NFC-устройства связываются и обмениваются информацией. Технология NFC позволяет существенно ускорить активацию, авторизацию и настройку соединения Bluetooth, Wi-Fi или Ultra-wideband. Возможности использования NFC-устройств в режиме P2P безграничны. Любые два NFC устройства могут взаимодействовать между собой в двустороннем порядке, обеспечивая и облегчая выполнение целого ряда задач, таких как:

- установка соединения между телефонами одним прикосновением и передача фото-, аудио- и видеофайлов;
- беспроводная печать фотографий и других файлов на принтере;
- демонстрация и воспроизведение файлов с телефона, планшета или другого мобильного устройства на экране телевизора, ноутбука или компьютера;
- автоматическая настройка мобильного устройства в области действия беспроводной сети.

Технология NFC существенно расширяет возможности мобильных телефонов и других устройств, облегчает и ускоряет взаимодействие между ними, позволяет интегрировать многие функции социальных сетей в реальную жизнь, повышает эффективность рекламы и снижает ее навязчивость. Данная технология уже сегодня активно входит в нашу жизнь, с каждым днем принося в нее новые интерактивные элементы, открывая новые горизонты, делая многие вещи еще более простыми и доступными для всех и каждого.

Технология NFC обеспечивает повышенную защиту от перехвата данных не только тем, что передача данных осуществляется на коротком расстоянии, но и тем, что имеются встроенные механизмы безопасности.

При использовании технологии NFC в режиме эмуляции смарт-карты устройство представляет собой аналог чипованной RFID-карты со своим модулем безопасности, позволяющим защищать процесс покупки. NFC-модуль обычно состоит из двух частей: NFC-контроллера и элемента безопасности. NFC-контроллер отвечает за коммуникации, а элемент безопасности – за шифровку и расшифровку чувствительной к взлому информации.

Элемент безопасности состоит из микропроцессора и специализированной операционной системы, которая обеспечивает управление содержимым в защищенном режиме с полным разделением доступа, а также включает функции управления ключевой информацией и набор криптографических примитивов. Элемент безопасности подключается к NFC-контроллеру посредством шины SWP или DCLB. SWP (от англ. Single Wire Protocol) представляет собой интерфейс физической шины данных и протокола обмена данными между SIM-картой и микросхемой NFC-интерфейса. DCLB (от англ. Digital Contactless Bridge) – интерфейс быстрого и защищенного соединения между элементом безопасности и микросхемой NFC-интерфейса. Стандарты NFC определяют логический интерфейс между хостом и контроллером, позволяя им взаимодействовать через радиочастотное поле.

Существует три варианта реализации элемента безопасности:

- встроенный в SIM-карту;
- встроенный в SD-карту;
- встроенный в NFC-чип.

В пиринговом режиме два NFC устройства могут взаимодействовать друг с другом напрямую, обмениваясь небольшими файлами. Возможно и установление соединения через Bluetooth или по Wi-Fi, но в таком случае необходимо обменяться XML-файлом специального формата. В данном режиме элемент безопасности использоваться не будет.

В активном режиме NFC-устройство может считывать и записывать NFC-метки. Элемент безопасности также не используется.

На данный момент, в эру развития информационных технологий, существует множество способов аутентификации и самый надежный из них – использование специализированных персональных аппаратных средств или компонентов. С появлением технологии NFC мобильный телефон также может выступать в роли такого средства. Достаточно лишь иметь мобильное устройство и рабочую станцию со встроенным модулем NFC, а также специализированное программное обеспечение, позволяющее устройствам обмениваться необходимой информацией.

Целью работы является построение системы аутентификации в операционной системе Windows с помощью мобильного телефона со встроенным модулем NFC, выполняющим роль смарт-карты. В предлагаемом методе двухфакторной аутентификации мобильный телефон пользователя будет использоваться как носитель основных учетных данных и, в сочетании с PIN-кодом пользователя, заменит стандартную смарт-карту.

На практике данное решение выглядит следующим образом:

1. Пользователь включает рабочую станцию.
2. При загрузке операционной системы запускается специализированное приложение, позволяющее аутентифицироваться на данной рабочей станции с помощью мобильного телефона со встроенным модулем NFC.
3. При запуске специализированного приложения, инициализируется модуль NFC, подключенный к рабочей станции.
4. Пользователь запускает на мобильном телефоне приложение для аутентификации через NFC, подносит его к NFC-модулю рабочей станции и вводит PIN-код.

5. Приложение проверяет PIN-код, введенный пользователем, и в случае, если он введен верно, активирует модуль NFC.

6. Поле, создаваемое модулем NFC рабочей станции, обнаруживает мобильное устройство, работающее в режиме эмуляции смарт-карты, проверяет, что данное устройство находится в списке разрешенных, и аутентифицирует пользователя на рабочей станции.

На текущий день такое решение нигде не используется и программного обеспечения, способного реализовать данную систему аутентификации, найдено не было. Метод двухфакторной аутентификации пользователя, основанный на технологии беспроводной высокочастотной связи малого радиуса действия NFC совместно с современными криптографическими методами, может использоваться для реализации высоконадежных систем аутентификации пользователей информационных систем.

ЛИТЕРАТУРА

1. ГОСТ Р ИСО/МЭК 14443 «Карты идентификационные. Карты на интегральных схемах бесконтактные. Карты ближнего действия». – М., 2004.
2. ISO/IEC 18092 / ECMA-340 «Near Field Communication – Interface and Protocol». Ecma International, 2013.
3. Казарин О.В. Методология защиты программного обеспечения. – М., 2009.
4. Тарасов А.А. Функциональная отказоустойчивость систем обработки информации. – М., 2009.
5. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем. – М., 1991.

А.С. Рабинович,
аспирант, Российский государственный гуманитарный университет
E-mail: jilly_s@mail.ru

О.В. Казарин,
д-р техн. наук, профессор,
Российский государственный гуманитарный университет
E-mail: okaz2005@yandex.ru

УДК 658.5 (045)

УПРАВЛЕНИЕ БИЗНЕС-ПРОЦЕССАМИ: ПРЕИМУЩЕСТВА, ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ, ОШИБКИ ВНЕДРЕНИЯ

П.О. Селиверстова, Т.Е. Точилкина

Аннотация. Статья представляет систематизацию разнородной информации об активно развивающемся подходе к управлению бизнес-процессами (Business Process Management, BPM). Содержит обзор информации о проблемах применения и типичных ошибках внедрения. Включает в себя краткий обзор основных элементов BPM как области знаний.

Ключевые слова: BPM, управление бизнес-процессами, Business Process Management, BPMS.

Abstract. The article represents systematization of heterogeneous information about the active developing approach to management of business processes (Business Process Management, BPM). It contains the review of information about problems of use and typical errors of implementation and also includes the short review of basic elements of BPM as sphere of knowledge.

Keywords: BPM, business processes management, Business Process Management, BPMS.

Непрозрачность бизнес-процессов – проблема многих организаций. Чем крупнее организация, тем больше у нее бизнес-процессов и тем сложнее в них разобраться. Сложно измерить результаты отдельно взятого бизнес-процесса, трудно определить причину (или причины) его сбоя. Все это приводит к тому, что вовремя принять эффективные управленческие решения организации становится трудно. Появляются «узкие места», затраты на изменения текущих и реализацию новых бизнес-процессов в связи с изменением внешней среды организации растут. Сбои в коммуникациях сотрудников внутри подразделений и подразделений организации между собой начинают становиться регулярными и сопровождаются не только потерей информации, дублированием функций, лишними затратами, но и потерей качества продуктов/услуг компании, а это может привести к потере клиентов! В решении этих проблем может помочь активно развивающийся [1] подход к управлению бизнесом – Business Process Management (BPM).

Глоссарий BPM [2] определяет управление бизнес-процессами (BPM) как процессно-ориентированный подход к управлению бизнесом. Данный подход предполагает анализ, проектирование, внедрение, документирование, измерение, управление и непрерывное совершенствование [3] как автоматизированных, так и неавтоматизированных бизнес-процессов для достижения согласованных, целенаправленных результатов, связанных со стратегическими целями организации.

BPM включает три уровня анализа бизнес-процессов [4]. Первый, технологический уровень, поддерживает автоматизированные системы и обеспечивает два следующих уровня необходимыми информационными технологиями (ИТ). Второй уровень, процессный, обеспечивает оперативный мониторинг, осуществляемый на уровне экземпляра процесса. Третий уровень, управленческий, или стратегический, обеспечивает анализ поведения групп процессов на основе значений ключевых показателей эффективности (KPI).

BPM состоит из двух компонентов: использование управленческих методологий и внедрение программных средств [3; 5]. Однако во избежание путаницы, говоря только о программных средствах BPM, желательно использовать понятие «BPMS», а не «BPM».

BPMS – это класс систем, которые, в общем случае, обеспечивают моделирование, внедрение (выполнение), оперативное управление, оптимизацию и администрирование, мониторинг и анализ показателей эффективности, обеспечивая взаимодействие людей и информационных систем (ИС) [3], а также реализуют симуляцию (тестирование) процесса. В BPMS входят четыре основных компонента: дизайнер процессов, механизм выполнения процессов, мониторинг операций (Business Activity Monitoring, BAM) и пользовательский интерфейс [6]. Дополнительно иногда выделяют еще три компонента BPMS: механизм описания правил и политик (Business Rules), технологии интеграции приложений и средства построения корпоративных порталов [6].

BPMS имеет стандартный набор графических символов, в основном основанный на нотации BPMN (Business Process Model and Notation). В некоторых BPMS-системах используются другие нотации: EPC (Event Process Chain) ARIS, нотации семейства IDEF или UML (Unified Modelling Language)[2].

Основными преимуществами внедрения BPM являются:

1) Возможность редактирования процессов в режиме реального времени, что позволяет мгновенно осуществлять управленческие воздействия на бизнес-процессы [7].

2) Возможность увидеть, какие процессы выполняются, в каком статусе они находятся и, исходя из этого, оценить ситуацию в компании и предпринять необходимые действия [8].

3) Автоматизация принятия ключевых решений [7]. На основе заложенных в систему бизнес-правил, BPMS «подсказывает» правильное решение в различных ситуациях. Окончательное решение принимается, конечно, человеком, а не системой, но система выступает важным «советчиком» в принятии решений.

4) Снижение внутренних и накладных расходов, расходов на техобслуживание и операционных расходов за счет своевременного обнаружения и устранения проблем, оптимизация «узких мест» [8].

5) Повышение производительности бизнес-процессов за счет улучшения их работы, подстройки под изменения окружающей среды. Сокращение производственного цикла за счет оперативного координирования работ.

6) Улучшение качества обслуживания клиентов благодаря налаживанию внутренней и внешней координации [7].

7) Оптимизация процессов снабжения [7], улучшение отношений с партнерами.

8) Повышение точности прогнозирования. BPM позволяет осуществлять прогнозы и принимать оперативные меры до того, как негативный прогноз воплотиться в жизнь [7, 8].

9) Повышение гибкости процессов, оперативности реагирования на новые требования бизнеса.

Основными критериями успеха проектов BPM следует считать подтвержденный бизнес-результат. Данным бизнес-результатом может быть: сокращение общих затрат на управление [5], увеличение выработки на одного работника [5], сокращение временных затрат руководителя [5], снижение внутренних и накладных расходов, уменьшение операционных расходов, повышение производительности бизнес-процессов, сокращение производственного цикла, повышение качества обслуживания клиентов, сокращение времени перестройки процесса под новые требования бизнеса и т.д.

Существуют проблемы применения BPM на практике. Рассмотрим основные из них:

1) Отсутствие единого подхода к пониманию BPM. Как было отмечено ранее, BPM включает в себя управленческую методологию и про-

граммные средства реализации (BPMS). Забывая это, некоторые авторы под BPM понимают только управленческий подход или только средства автоматизации. Множество авторов в своих статьях пишут о BPM, подразумевая BPMS.

2) В само понятие BPM эксперты разных предметных областей вкладывают разное значение. Одни под BPM подразумевают реинжиниринг, другие – регламентацию для соответствия стандартам ИСО и создания СМК и т.д.

3) Многообразие расшифровок аббревиатур BPM. Аббревиатура BPM может быть расшифрована не только как Business Process Management, но и как Business Performance Management (управление эффективностью), а это другая технология, использующая другие программные продукты! Системы управления эффективностью сфокусированы на анализе показателей деятельности предприятия, а не на анализе бизнес-процессов [9]. Однако BPM и в одном, и в другом значении имеет определенные сходства (измерение показателей эффективности KPI, цикл PDCA и т.д.), что показывает, что сходство в названиях не случайно. Читая статью про BPM, можно не понять, какое BPM имеется в виду до тех пор, пока не будет расшифрована аббревиатура BPM.

Под BPM также иногда понимают Business Process Modeling – моделирование бизнес-процессов, которое является областью знаний Business Process Management.

4) Отсутствие стандартов в области Business Process Management (BPM). В направлении стандартизации BPM движется ассоциация ABPMP (Association of Business Process Management Professionals), создавшая Единый свод знаний по управлению бизнес-процессами (BPM Common Body of Knowledge, BPM CBoK) [10], а также Глоссарий BPM [2]. ABPMP является некоммерческой, независимой от различных поставщиков BPMS организацией. ABPMP открыло отделение в России и занимается помимо накопления знаний в области BPM и продвижения BPM переводом свода знаний на русский язык.

5) Зависимость эффекта от внедрения BPM от конкретных исполнителей, ошибки внедрения BPM в конкретных организациях.

Основными ошибками внедрения BPM в организациях являются:

1) Внедрение BPM, реализующееся в виде одиночного проекта. Управление не может быть ограничено по времени и по ресурсам, оно реализуется по непрерывному циклу PDCA, поэтому для налаживания управления требуется серия проектов. Критерием успеха каждого про-

екта BPM должен быть подтвержденный бизнес-результат и произошедшие культурные сдвиги в организации [11].

2) Восприятие BPM исключительно как программного средства. Без изменений в управленческой методологии внедрение BPMS не может принести положительных результатов. Для построения эффективной системы управления процессами внедрение BPM должно быть напрямую связано со стратегическим уровнем управления компанией [12]. Результат внедрения BPM не должен представляться бизнесу в конце внедрения, а все внедрение должно реализовываться совместно с ним [13]. Для этого следует использовать спиральную (инкрементную) модель внедрения BPM [13]. В данную модель легко укладывается необходимость реализации серии проектов для внедрения BPM.

3) Восприятие BPM в качестве программного тиражируемого средства, которое легко «внедрить под ключ» [11]. BPM связан со стилем работы организации, ее стратегическими целями, и купить это в готовом виде невозможно.

4) Неподготовленность сотрудников, отсутствие BPM-культуры [13].

5) Необдуманное изменение бизнес-процессов, введение ненужных ветвлений и исключительных ситуаций. Одни бизнес-процессы не успевают подстроиться под другие бизнес-процессы, что вызывает несогласованность системы в целом. Чтобы этого избежать, важно определить бизнес-правила, по которым одни бизнес-процессы должны взаимодействовать с другими бизнес-процессами, отделы между собой, определить взаимодействие с партнерами и клиентами [13].

6) Стремление некоторых компаний сначала описать детально все бизнес-процессы, а затем начать их совершенствовать. Такой подход занимает немало времени. Лучше описать самые критичные для бизнеса процессы, затем осуществить их совершенствование и так постепенно переходить от самых критичных бизнес-процессов к не критичным бизнес-процессам [12].

BPM является сложной областью знаний, включающей в себя множество взаимосвязанных элементов. Взаимосвязанный набор основных элементов, входящих в систему понятий BPM, включает: основные и дополнительные области знаний BPM, лучшие практики и тенденции, методологии, методики и инструменты, отдельные понятия, связанные с областями знаний BPM, и т.д. [14].

К основным областям знаний относятся: управление бизнес-процессами (область знаний), технологии BPM, корпоративное BPM, организация BPM. Управление бизнес-процессами (область знаний) является базовой областью знаний, в которой определены основные понятия BPM [15]. В управление бизнес-процессами (область знаний) входят менее крупные основные области знаний BPM: моделирование бизнес-процессов, анализ бизнес-процессов, проектирование бизнес-процессов, управление эффективностью бизнес-процессов и трансформация бизнес-процессов (Business Process Transformation, BPT). Перечисленные пять областей образуют цикл управления бизнес-процессами [15]. Вместо трансформации бизнес-процессов может быть использовано понятие «оптимизация бизнес-процессов» (Business Process Optimization, BPO). BPT и BPO предполагают непосредственную разработку и реализацию мероприятий по совершенствованию (реорганизации) бизнес-процессов компании.

Технологии BPM – это технологии решения отдельных задач в процессе управления бизнес-процессами (BPM). Корпоративное управление бизнес-процессами (корпоративное BPM) позволяет организации максимально связать результаты управления бизнес-процессами (BPM) с достижением стратегических целей бизнеса. Организация управления бизнес-процессами (организация BPM) определяет то, какие изменения претерпит компания после принятия решения о начале управления бизнес-процессами (BPM).

BPM включает в себя следующие типы методологий: методологии трансформации бизнес-процессов, методологии оценки эффективности бизнес-процессов и методологии оценки зрелости управления бизнес-процессами (BPM) [10].

К методологиям трансформации бизнес-процессов можно отнести [14]: шесть сигм (Six Sigma), всеобщее управление качеством (Total Quality Management, TQM), теория ограничений (Theory of Constraints, TOC) и основанное на системе Тойота (Toyota Production System, TPS) бережливое производство (Lean Production), методология непрерывного улучшения бизнес-процессов (Continuous process improvement, CPI), перепроектирование бизнес-процессов (Process Redesign, PR), программы повышения результативности (Human Performance Improvement, HPI), управление решениями (Decision Management, DM), бизнес-правила (Business Rules, BR). Несмотря на имеющиеся различия в данных методологиях, все эти методы управления основаны на процессном подходе [4].

Методологии оценки эффективности бизнес-процессов включают следующие четыре составляющие: результат выполнения процесса, затраты ресурсов на его выполнение, время его выполнения и количество дефектов (несоответствий) в продуктах/услугах, полученных в результате выполнения процесса [16]. Модель SCOR (референтная модель цепочек поставок) является примером методологии оценки эффективности бизнес-процессов для цепочек поставок. Данная модель определяет бизнес-процессы, зависимости между процессами, метрики и передовую практику.

Методики оценки зрелости управления бизнес-процессами (BPM) позволяют оценить уровень корпоративного управления бизнес-процессами (корпоративное BPM). Существует немало шкал оценки зрелости BPM: CMMI, Gartner и т.д.

Тенденции BPM показывают направление движения и развития технологий BPM и инструментов (BPMS). Сегодня появились такие новые формы BPM, как «iBPM» (Intelligent Business Process Management) и «S-BPM» (Subject-oriented Business Process Management) [16]. Широко стали применяться BPaaS и Cloud BPM («облачное» BPM) [10]. Еще одна тенденция, тесно связанная с развитием BPM, — управление в нестандартных ситуациях (Case Management, CM). В BPM реализован «конвейерный» подход к автоматизации уже выверенного регламента, а в CM делается акцент на выявлении шаблонов.

Лучшие практики BPM показывают наглядные примеры эффективного применения BPM. Для эффективного управления бизнес-процессами в компании рекомендуется создать Центр компетенции BPM, или процессный офис [2]. Центр компетенции BPM (BPMCOE) представляет собой группу (отдел или штаб) внутри компании, которая занимается реализацией BPM-проектов и использованием BPMS-систем, и помогает предприятию в решении проблем процессного управления [2]. Процессный офис отвечает за определение и утверждение стратегии BPM, повышение уровня процессной зрелости организации, а также управляет стандартизацией и унификацией процессов. Управление процессами предприятия, или кросс-функциональный процесс (EPM), реализует стратегическое планирование BPM, применяя принципы, методы и процессы BPM на конкретном предприятии [2].

Представленная в статье систематизация информации о преимуществах BPM, проблемах применения и типичных ошибках внедрения может способствовать эффективному внедрению BPM в современной организации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Плаунов С. BPM: стадия зрелости // Открытые системы. 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osp.ru/os/2013/07/13037345>.
2. Глосарий BPM., 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://abpmp.org.ru/resource/bpm-glossary>.
3. Смирнов Н. От описания до управления // Директор ИС. 2009. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osp.ru/cio/2009/05/7705311>.
4. Вагнер Ю. Управление процессами в вузе // Открытые системы. 2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osp.ru/os/2010/09/13005738>.
5. Вагнер Ю. BPM без бизнеса // Открытые системы. 2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osp.ru/os/2012/02/13014103>.
6. Дубова Н. Платформы управления бизнес-процессами // Открытые системы. 2005 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osp.ru/os/2005/10/380439>.
7. Наошад Кабир. Управление бизнес-процессами: понимание и внедрение // RUZBIZ.RU 2005 [Электронный ресурс]. URL: <http://ezine.rusbiz.ru/article/12.html>.
8. Романченко П. Управление бизнес-процессами — новый подход // Jet Info. 2013 [Электронный ресурс]. URL: http://www.jetinfo.ru/jetinfo_arhiv/integratsiya-zadachi-s-resheniyami-chast-2/upravlenie-biznes-protsessami-novyyj-podkhod/2013.
9. Круглый стол CNews: Business Performance Management // CNews. 2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2010/04/09/385943>.
10. Единый свод знаний по управлению бизнес-процессами (BPM Common Body of Knowledge, BPM CBoK). — М., 2013.
11. Белайчук А.А. Чего можно добиться с помощью BPM. — М., 2009. [Электронный ресурс]. URL: http://www.globalcio.ru/workshops/289/?setstat=1&id=10022&hash=79e4c2cde97fd292db02e8a68c3d7f8177b577a&auto_login=1&from_digest=109&item_id=109.
12. Контелов А.К. Тенденции в управлении бизнес-процессами // Byte. 2008. №5 (115) [Электронный ресурс]. URL: <http://businessprocess.narod.ru/index46.htm>.
13. Долгалева Э. Ошибки внедрения BPM // Открытые системы. 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osp.ru/os/2013/07/13037347>.
14. Селиверстова П.О., Точилкина Т.Е. Система элементов управления бизнес-процессами (BPM). Сборник статей Международной

научно-практической конференции «Глобализация науки: проблемы и перспективы». Часть 3. – Уфа, 2014.

15. Дубова Н. BPM СВоК-введение. Все о BPM. // Открытые системы. 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.osp.ru/os/2013/07/13037349>.

16. Репин В.В. Бизнес-процессы. Моделирование, внедрение, управление. – М., 2013.

П.О. Селиверстова,
студентка магистратуры,
Финансовый университет при Правительстве РФ
E-mail: blackpantera1991@mail.ru

Т.Е. Точилкина,
канд. техн. наук, доцент,
Финансовый университет при Правительстве РФ
E-mail: tetochilkina@fa.ru

УДК 657.6:004(045)

АУДИТ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

В.В. Иванченко

Аннотация. В работе рассмотрены различные виды ИТ-аудита; кратко перечислены стандарты, используемые при проведении ИТ-аудита; описан подход к проведению аудита и польза от его проведения.

Ключевые слова: ИТ-аудит, стандарты ИТ-аудита, подход к проведению ИТ-аудита.

Abstract. In this article different types of IT audit are described, the standards of IT audit are briefly listed, IT audit approach and the benefits of its holding are given.

Keywords: IT audit, IT audit standards, IT audit approach.

Информационные технологии постоянно совершенствуются и усложняются. Положительные аспекты от использования информационных технологий в бизнесе затеняются новыми рисками. Например, столь популярная сегодня электронная коммерция связана с обработкой конфиденциальной информации различного рода: финансовые транзакции, персональные данные, сведения о торгах [1].

Это, в свою очередь, требует дополнительного контроля со стороны высшего менеджмента, внешнего и внутреннего аудита. Именно поэтому аудит информационных технологий проводят в компаниях для того, чтобы оперативно получать систематизированную и достоверную информацию для оценки состояния ИТ, принятия решений по управлению ИТ.

Безусловно, аудит бывает разный. Аудит можно классифицировать по различным признакам, но здесь мы будем говорить только об ИТ-аудите – проверка функционирования и защиты информационных систем.

В первую очередь необходимо сформировать общее понимание того, что такое ИТ-аудит и для чего он нужен. Под термином «аудит ИТ» понимается процесс получения систематизированных и объективных данных о текущем состоянии ИТ и оценки степени их соответствия «лучшим практикам» [2].

Целью ИТ-аудита является совершенствование системы контроля за ИТ. Для этого аудиторы как внешние, так и внутренние должны:

- осуществлять оценку рисков ИТ;
- содействовать предотвращению и смягчению сбоев ИС;
- участвовать в управлении рисками ИТ;
- помогать подготавливать нормативные документы;
- помогать связать бизнес-риски и средства автоматизированного контроля;
- осуществлять проведение периодических проверок;
- содействовать ИТ-менеджерам в правильной организации управления ИТ;
- осуществлять «взгляд со стороны».

В России, как и за рубежом, представлено шесть видов услуг по аудиту информационных технологий [3]:

- Обследование ИТ.
- Экспертная оценка ИТ.
- Технический аудит ИТ.
- Аудит ИТ бизнес-процесса.
- Аудит критерия ИТ.
- Комплексный аудит ИТ.

Обследование ИТ – сбор информации, которая будет использоваться для проведения дальнейших работ, например, работ, связанных с внедрением новой информационной системы или оптимизации и модернизации уже существующей. В этом случае данный вид аудита используется с целью грамотно собрать достоверную информацию о текущем состоянии ИТ. Стоит отметить, что в данном случае речь об анализе и оценке собранной информации не идет.

Экспертная оценка ИТ – это оценка адекватности финансирования проектных решений и/или инвестиций в закупку оборудования и ИТ-услуг. При этом возможны следующие виды оценок:

- оценка ИТ-проектов или проектных решений;
- оценка обоснованности инвестиций в ИТ;
- оценка стоимости ИТ-составляющей компании;
- оценка текущих ИТ-проектов;
- оценка возможности репрофилирования ИТ-инфраструктуры;
- оценка организации эксплуатации ИТ;
- оценка подготовки пользователей.

Технический аудит ИТ – это сбор, анализ информации с последующим формированием и выдачей рекомендаций по оптимизации работы конкретного технического элемента ИТ-инфраструктуры. Как правило, данный вид аудита имеет малый масштаб работы и направлен на узкую техническую специализацию исследования.

Аудит ИТ бизнес-процесса – это аудит информационных технологий и систем, критичных для выполнения конкретного бизнес-процесса компании с заданными критериями качества и эффективности. Одним из важнейших результатов этого вида аудита является формализованная модель исследуемого бизнес-процесса.

При проведении аудита ИТ бизнес-процесса, как правило, выполняется:

- определение ответственного за процесс;
- определение пользователей и участников бизнес-процесса;
- выявление применяемого оборудования и программ;
- оценка действий обслуживающего персонала и пользователей;
- анализ проектных и регламентирующих документов.

Аудит критерия ИТ – это сбор, анализ информации и выдача рекомендаций по какому-то выбранному критерию ИТ, например, безопасность, производительность, надежность, доступность и т.д. При проведении аудита по определенному критерию оценки принято исследовать не только отдельный элемент ИТ-инфраструктуры, но и всю совокупность программных, аппаратных средств, процессов их сопровождения и обслуживания во всей проверяемой компании.

Комплексный аудит ИТ – это аудит, при котором осуществляется определение и анализ взаимосвязей бизнес-процессов, их требований, информационных и смежных технологий, совокупности программно-аппаратных средств с целью сравнения адекватности ИТ потребностям бизнеса компании.

Если говорить о ИТ-аудите в рамках финансового аудита, то он содержит в себе некоторые части от вышеперечисленных видов. Таким образом, он представляет собой некоторый обобщенный вид без детального углубления в те или иные области. Своеобразная «поверхностность» аудита в данном случае обусловлена спецификой и конечной целью – подтверждение финансовой отчетности, а не детальная проверка информационных систем предприятия и его систем безопасности, а также процессов управления этими системами.

В настоящее время существует множество стандартов, регламентов, лучших мировых практик, которые используются аудиторами в ходе проверки функционирования информационных систем.

На рис. 1 представлен перечень стандартов информационной безопасности, разделенный на 3 группы:

- международные стандарты;
- государственные (национальные) стандарты РФ;
- руководящие документы.

Также аудиторские команды довольно часто используют и другие стандарты, такие, как Cobit, ITIL, TOGAF, PMBOK, CMM и другие.

Концепция аудита информационных систем исходит из суждения о том, что основным объектом выступает информационная система [4].

На сегодняшний день существует большое количество определений понятия «информационная система». Вот лишь некоторые из них:

■ информационная система – это совокупность, состоящая из одного либо нескольких компьютеров, соответствующих средств программирования, операторов, физических процессов, средств телекоммуникаций и других, образующих автономное целое, способное осуществлять обработку или передачу данных [5];

■ информационная система — совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств [6];

■ информационная система – это совокупность программных и аппаратных средств, а также организационное обеспечение, которые все вместе оказывают информационную поддержку человеку в различных сферах его деятельности [7].

Насколько бы велико не было разнообразие определений, авторы сходятся в одном мнении, что информационная система – это, в первую очередь, совокупность информации и программных и технических средств, используемых для ее обработки, хранения и передачи.

При оценке эффективности принципов функционирования информационной системы разумная степень уверенности достигается в отношении нерушимости и полной гармонизации элементов информационной системы, адаптивности информационной системы к воздействиям внешней среды, а также в отношении совместимости информационной системы для обработки финансовой информации с другими информационными системами. При оценке эффективности методов функционирования информационной системы разумная сте-

пень уверенности достигается в отношении административных решений в части обязательного исполнения законов, директив, приказов и аналогичных регламентов, направленных на использование информационной системы в бизнес-процессах экономического субъекта, а также в отношении экономических и социально-идеологических решений в части материальной и социальной мотивации сотрудников, направленной на эксплуатацию и улучшение действующих характеристик информационной системы. При оценке эффективности способов функционирования информационной системы разумная степень уверенности достигается в отношении соответствия описательной модели, содержащейся в технической документации, фактическим показателям ее функционирования, а также в отношении эффективности работы аппаратного обеспечения.

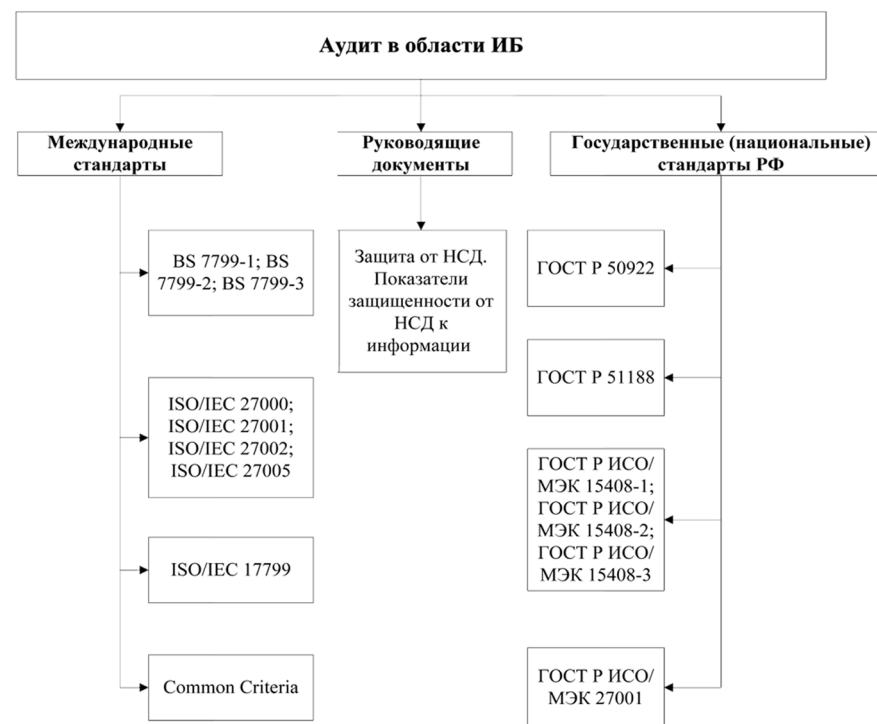


Рис. 1. Стандарты аудита в области информационной безопасности

Средства контроля в системах, использующих ИТ, состоят из сочетания средств ручного и автоматизированного контроля (например, средства контроля, встроенные в компьютерные программы). Ручной контроль может не зависеть от ИТ, в нем может использоваться информация, составленная с помощью ИТ, или он может быть ограничен мониторингом эффективного функционирования ИТ или автоматизированным контролем. Одновременное использование организацией ручного и автоматизированного контроля зависит от характера и сложности использования организацией ИТ.

Согласно «Стандартам аудиторской деятельности»: «Общие средства контроля в информационных системах (ОСКИС) представляют собой политики и процедуры, которые имеют широкие области применения и предназначены для обеспечения эффективного функционирования прикладных средств контроля, помогая удостовериться в правильном бесперебойном функционировании информационных систем» [8]. Тестирование общих средств контроля может дать поверхностную картину функционирования информационной системы, а также вполне достаточное основание для принятия решения о дальнейшем продолжении проведения ИТ-аудита. Если на уровне ОСКИС выявлены серьезные недостатки, то дальнейшее тестирование может быть бессмысленно.

При понимании уровня тестирования общих средств контроля в информационных системах необходимо достичь понимания соответствующего контроля, зависящего от ИТ, применимого к соответствующим приложениям, файлам с данными и компонентам технологии.

Также целесообразно понять подход организации к управлению информационными технологиями. Например, необходимо понять, как организованы центры хранения данных (datacenter), как и где осуществляется управление и контроль процессов внесения изменений в программы, архитектура безопасности организации и подход к безопасности, использование сторонних сервисных организаций или обще-корпоративных служб и т.п.

Таким образом, после сбора необходимой информации аудитор может сделать вывод об эффективности функционирования ИС.

Из всего вышеперечисленного можно сделать вывод о том, что аудит информационных систем – это достаточно сложный процесс, требующий от аудитора хорошей технической подготовки, четкого по-

нимания того, что он должен сделать и для чего это делается. Также необходимо учитывать специфику отрасли компании, в которой проводится ИТ-аудит, так как для компаний, например, телекоммуникационной и нефтедобывающей отраслей подход к проведению аудита может различаться.

Для чего же так необходим ИТ-аудит в современном мире? В первую очередь, результаты могут быть полезны для руководства компании. Основываясь на результатах ИТ-аудита, можно понять, правильно ли функционирует построенная ИТ-инфраструктура и какое влияние она оказывает на развитие бизнеса. С другой стороны, в положительных результатах такого аудита может быть заинтересован ИТ-департамент, так как от этого может зависеть дальнейшее развитие отдела и его сотрудников в рамках компании: чем лучше результаты, тем с большей охотой руководство компании будет инвестировать в ИТ.

ИТ-аудит позволяет оценить соответствие информационных систем требованиям бизнеса и различным стандартам, призванным повысить эффективность ИТ, а также построить долгосрочную стратегию развития информационных технологий. В результате ИТ-аудита может быть получена оценка себестоимости ИТ-услуг, на основании которой в дальнейшем можно принять решение о выводе некоторых функций на аутсорсинг или же концентрации всех функций внутри фирмы, а также выявить потенциальные риски и «узкие» места в ИТ-инфраструктуре, чтобы разработать соответствующие процедуры по их минимизации.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Ерохин С.С.* Методика аудита информационной безопасности. – Томск, 2010.
2. *Киль М.* Аудит информационных технологий как средство корпоративного управления. Презентация.
3. Аудит информационных технологий компанией PBA. [Электронный ресурс]. URL: <http://pbaconsult.com/index.php?page=53&lang=ru>.
4. *Маслова И.А., Ветрова А.А.* Основные направления оптимизации рисков при проведении аудита информационных систем // Управленческий учет. 2014. №1.
5. Внутренняя библиотека Дальневосточного университета путей и сообщения, лекция по информационным системам. [Электронный ре-

сурс]. URL: http://edu.dvgups.ru/METDOC/ITS/STRPRO/INF_TEN_STR/METOD/SULDIN/frame/5.htm

6. Федеральный закон РФ от 27 июля 2006 года №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2006/07/29/informacia-dok.html>

7. Определение и классификация информационных систем, IT CONCORD. [Электронный ресурс]. URL: <http://itconcord.ru/articles/information-system>

8. Стандарты аудиторской деятельности. – М, 2012.

В.В. Иванченко,

студент, Финансовый университет при Правительстве РФ

E-mail: leraivanchenko@yahoo.com

УДК 336.146

РОЛЬ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ КАЗНАЧЕЙСТВА РОССИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОЗРАЧНОСТИ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ

Н.С. Сергиенко

Аннотация. В статье рассмотрены отдельные информационные проекты Федерального казначейства, нацеленные на повышение качества информации о деятельности организаций сектора государственного управления.

Ключевые слова: Федеральное казначейство, информационные системы, финансы.

Abstract. The article discusses the individual projects of the Federal Treasury, aimed at improving the quality of information concerning the activities of organizations in the sector of public management.

Keywords: Federal Treasury; Russia's official website; state and municipal payments.

За сравнительно недолгий путь развития Федерального казначейства можно наблюдать трансформацию основных его полномочий. Генезис казначейских функций состоял в проведении контрольных функций при исполнении бюджетов, преимущественно текущего контроля. После вступления в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации основное предназначение казначейства – кассир «от имени и по поручению» бюджетополучателя [1]. В 2011 г. к бюджетным полномочиям Федерального казначейства добавилось «создание, ведение, развитие и обслуживание Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах». В 2013 г. за Казначейством России закрепили функции создания и ведения единого портала бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, основное предназначение казначейства меняет свое содержание, о чем свидетельствует перечень сайтов, обслуживаемых Федеральным казначейством.

При этом среди отличительных особенностей казначейской технологии исполнения бюджета остается широкое внедрение в органах Федерального казначейства автоматизированной системы кассового ис-

полнения бюджетов, явившееся исходным условием для инициирования поэтапного перехода к комплексной автоматизации в бюджетном процессе с охватом всех его участников [2].

Основные приоритеты деятельности Федерального казначейства на современном этапе раскрываются в Стратегической карте на 2013–2017 гг.

Согласно данному документу к стратегическим целям относятся формирование единого информационного пространства финансовой деятельности публично-правовых образований Российской Федерации, совершенствование системы бюджетных платежей, обеспечение содействия эффективному управлению финансовыми ресурсами государства, а также обеспечение кассового обслуживания субъектов сектора государственного управления.

На современном этапе реформы бюджетного процесса особые задачи решают обеспечение прозрачности и доступности информации о государственном секторе и общественных финансах, а также создание и развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

К непосредственным эффектам решения таких задач относятся:

- эффективная система общественного контроля за финансовыми ресурсами сектора государственного управления;
- обеспечение функционирования государственной автоматизированной информационной системы «Управление» в части получения и обработки данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, данных официальной государственной статистики, сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления, а также предоставление и анализ информации на основании указанных данных;
- предоставление доступа к финансовой информации о деятельности государственного сектора.

Проектом, обеспечивающим реализацию задач по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат, с точки зрения обеспечения информацией является запуск официального сайта для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях (www.bus.gov.ru) [3].

На основании Федерального закона от 8 мая 2010 г., №83, а также на основании приказа Министерства финансов Российской Федерации от 21 июля 2011 г., №86н казенные, бюджетные и автономные учреж-

дения обязаны ежегодно размещать на официальном сайте в сети Интернет www.bus.gov.ru (официальный сайт ГМУ) информацию о своей деятельности.

Размещение на официальном сайте ГМУ информации об учреждениях и ведение указанного сайта возложено на Федеральное казначейство.

Учреждения должны обеспечить открытость и доступность сведений о себе и своей деятельности, публикуя следующие данные:

- общая информация о государственном (муниципальном) учреждении, включая информацию об учредителе учреждения, органе исполнительной власти, в ведении которого находится учреждение, основных видах деятельности учреждения и руководстве учреждения;
- информация о государственном (муниципальном) задании на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) и его исполнении;
- информация о плане финансово-хозяйственной деятельности;
- информация об операциях с целевыми средствами из бюджета;
- информация о бюджетных обязательствах и их исполнении (бюджетной смете);
- информация о результатах деятельности и об использовании имущества;
- сведения о проведенных в отношении учреждения контрольных мероприятиях и их результатах;
- информация о годовой бухгалтерской отчетности, а также электронные копии документов, такие, как решение учредителя о создании учреждения, учредительные документы учреждения, свидетельство о государственной регистрации и другие.

Официальный сайт ГМУ начал свою работу в масштабах страны 1 января 2012 г.

Для пользователей сайта решается задача по обеспечению удобства граждан при выборе учреждений для получения необходимых им услуг посредством полного и достоверного информирования об учреждениях и оказываемых ими услугах.

Переход на единый порядок расчета стоимости государственной (муниципальной) услуги в нынешних условиях невозможен по причине отсутствия значительных массивов информации о деятельности государственных и муниципальных учреждений. Поэтому официальный сайт ГМУ должен обеспечить возможность государству эффективно управлять своими ресурсами на основе обратной связи от граждан по каче-

ству предоставленных услуг. Для этого сайт аккумулирует информацию обо всей сети государственных (муниципальных) учреждений Российской Федерации, включая сведения о публично-правовом образовании, создавшем учреждение, об органе, осуществляющем функции и полномочия учредителя каждого из учреждений, о размере субсидий, выделенных учреждению, и тех целях, на которые субсидии выделены.

В 2012 г. произведен переход на Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ). ЕГРЮЛ – источник основной части реквизитов при формировании Перечня государственных (муниципальных) учреждений (Перечень ГМУ) на официальном сайте ГМУ. В период с февраля по декабрь 2012 г. обновление Перечня ГМУ данными из ЕГРЮЛ, предоставляемыми Федеральной налоговой службой (ФНС), происходило два раза в месяц посредством передачи данных на электронном носителе. Вместе с тем Федеральным казначейством совместно с ФНС проводились работы по проектированию, реализации и апробированию применения сервиса ФНС для получения актуальных данных ЕГРЮЛ с использованием механизма Системы межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ). В декабре 2012 г. были успешно завершены все подготовительные работы, с 15 декабря 2012 г. Федеральное казначейство перешло на постоянное использование сервиса СМЭВ для ежедневного обновления сведений об учреждениях в Перечне ГМУ официального сайта актуальными данными из ЕГРЮЛ.

В августе-сентябре 2012 г. Федеральное казначейство по итогам обработки предложений, полученных от финансовых органов, главных распорядителей бюджетных средств, а также полученных в ходе проведенных опросов управлений Федерального казначейства и пользователей официального сайта ГМУ провело ряд работ, направленных на создание нового дизайна портала.

Таким образом, пользователями официального сайта ГМУ выступают две группы лиц: граждане Российской Федерации (потребители государственных (муниципальных) услуг) и специалисты-аналитики (главные распорядители бюджетных средств, финансовые органы (ГРБС, ФО), контролирующие органы, представители Минфина России, Федерального казначейства).

Для каждой целевой аудитории на официальном сайте ГМУ создан соответствующий раздел со своим интерфейсом: «Услуги учреждений» и «Аналитика по учреждениям».

Так, для граждан, заинтересованных в получении информации об услугах и работах, об учреждениях социально значимых сфер в конкретном публично-правовом образовании, о рейтинге учреждений, в новом дизайне упрощена навигация по сайту и реализован интуитивно понятный поиск с использованием единой поисковой строки.

Что касается специалистов-аналитиков (главных распорядителей бюджетных средств, финансовых органов; контролирующих органов; представителей Министерства финансов, Федерального казначейства), то для них в новом дизайне структурирована и консолидирована аналитическая информация, расширены возможности работы с размещенной информацией об учреждениях, а также возможности контроля и мониторинга исполнения подведомственными учреждениями положений Федерального закона от 08.05.2010 г. №83-ФЗ.

Вся информация на сайте размещается в соответствующем разделе в зависимости от аудитории, которой она необходима. Это обеспечивает доступность информации для граждан.

Отметим, что на официальном сайте ГМУ среди реквизитов, предоставляемых в составе «Информации о государственном (муниципальном) задании», появились такие, как формула расчета для вычисления значений показателей качества услуги, порядок и способы информирования потенциальных потребителей услуг, порядок контроля исполнения госзадания, содержание работ, причины отклонения от запланированного значения показателя объема работ и др.

Для учредителей, главных распорядителей бюджетных средств представлены инструменты мониторинга подведомственной сети учреждений.

Особое внимание уделяется повышению качества данных Перечня ГМУ. На официальном сайте ГМУ в личных кабинетах учреждений (их представителей) реализована возможность формирования отчетов о расхождениях опубликованной общей информации об учреждениях с перечнями учреждений, предоставленными финансовыми органами субъектов Российской Федерации.

В 2013 г. предоставлена возможность размещения на официальном сайте ГМУ информации о результатах деятельности и об использовании имущества, информации о проведенных в отношении государственного (муниципального) учреждения контрольных мероприятиях и их результатах, информации о годовой бухгалтерской отчетности.

Ведется работа по расширению аналитических возможностей официального сайта ГМУ, функциональных возможностей поиска инфор-

мации (с учетом морфологии русского языка, поиска учреждений непосредственно на интерактивной карте), предоставления сервисов для мобильных устройств и др.

Кроме того, в ближайшее время планируется реализация общедоступных сервисов: оценка и формирование пользователями отзывов о деятельности учреждений, форум, подписка на новости учреждений, проведение опросов пользователей и др. Указанный функционал официального сайта ГМУ позволит развивать механизм обратной связи с гражданами Российской Федерации – потребителями государственных (муниципальных) услуг (работ). В будущем механизм обратной связи как неотъемлемый компонент любой системы управления расширит возможности комплексного управления сетью государственных (муниципальных) учреждений как в разрезе отдельных публично-правовых образований, так и в масштабах всей страны.

Другим проектом, направленным на достижение стратегической цели, выступает Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП).

Необходимость создания такой системы была обозначена при принятии нормы пункта 2 части 1 статьи 7 Федерального закона №210-ФЗ от 27.07.2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», согласно которой с 1 января 2013 г. органы, предоставляющие государственные услуги, не вправе требовать от заявителей документы, подтверждающие факт внесения платы за услугу, в том числе об оплате государственной пошлины, взимаемой за предоставление государственных и муниципальных услуг. Для подтверждения этого факта они должны использовать сведения, содержащиеся в ГИС ГМП.

В этой связи Федеральное казначейство осуществляет функции по созданию, ведению, развитию и обслуживанию ГИС ГМП, являющейся информационной системой, предназначенной для размещения и получения информации об уплате физическими и юридическими лицами платежей за оказание государственных и муниципальных услуг.

ГИС ГМП представляет собой централизованную систему, обеспечивающую прием, учет и передачу информации между ее участниками, которыми являются администраторы доходов бюджета, организации по приему платежей, порталы, многофункциональные центры, взаимодействие которых с ГИС ГМП производится через систему межведомственного электронного взаимодействия. ГИС ГМП позволяет физическим и юридическим лицам

получить информацию о своих обязательствах перед бюджетами бюджетной системы Российской Федерации по принципу «одного окна».

ГИС ГМП является информационной системой, предназначенной для размещения и получения информации об уплате платежей физическими и юридическими лицами:

- за оказание государственных и муниципальных услуг;
- услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронном виде;
- услуг, оказываемых в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг – постановление Правительства РФ от 6 мая 2011 г., №352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание», а также в целях предоставления исполнительными органами государственной власти субъекта РФ государственных услуг и муниципальных услуг, оказываемых органами местного самоуправления;
- платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации согласно ст. 41 БК РФ, к которым относятся налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления в доход публично-правового образования;
- иных платежей в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Механизм предусматривает, что банк, иная кредитная организация, организация федеральной почтовой связи, территориальный орган Федерального казначейства (иной уполномоченный орган), в том числе производящие расчеты в электронной форме, а также иные органы или организации, через которые производится уплата денежных средств заявителем за государственные и муниципальные услуги, услуги, являющихся источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, обязаны незамедлительно направлять информацию об их уплате в ГИС ГМП.

Государственные и муниципальные учреждения после осуществления начисления суммы, подлежащей оплате заявителем за предостав-

ляемые услуги, также обязаны незамедлительно направлять информацию, необходимую для ее уплаты, в ГИС ГМП.

Таким образом, к основным целям создания ГИС ГМП можно отнести:

- предоставление гражданам и организациям единого источника сведений о начисленных и уплаченных платежах за предоставление государственных (муниципальных) услуг и платежах в бюджетную систему Российской Федерации по принципу «одного окна»;

- получение платных государственных и муниципальных услуг, без истребования с заявителя документов, подтверждающих оплату.

Основной функционал ГИС ГМП заключается в получении от организации, оказывающей государственные и муниципальные услуги, и передаче по запросу участника информации о начислениях оплаты за оказание услуг, а также в получении от организаций, осуществляющих прием платежей и передачу по запросу участника информации о приеме к исполнению распоряжений заявителей об оплате.

К дополнительному функционалу ГИС ГМП можно причислить предварительное квитиование начислений и фактов оплаты, а также развитие функциональных и аналитических возможностей.

Итак, основное назначение ГИС ГМП – наличие единого источника сведений о фактах оплаты заявителями платежей при получении платных государственных и муниципальных услуг, без истребования с заявителей документов, подтверждающих оплату, – позволяет сделать прозрачными потоки движения информации о платежах.

Кроме перечисленных выше сервисов, Федеральное казначейство обслуживает ИТ-процессы на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о заказах на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (www.zakupki.gov.ru), Государственную автоматизированную систему «Управление», Государственную интегрированную информационную систему управления общественными финансами «Электронный бюджет».

После проведения оптимизации работы ИТ-сервисов Федеральным казначейством планируется автоматизация данных процессов в СУЭ и создание ситуационного центра. Это поможет снизить эксплуатационные расходы, а также позволит реализовать предоставление сервисов с одинаковым уровнем качества и обеспечить их автоматизацию в СУЭ в любом регионе России.

Исследование трансформации и модернизации казначейской технологии исполнения бюджета показало необходимость активного внедрения информационных технологий в организацию бюджетного процесса, о чем свидетельствует и зарубежный опыт разработки и внедрения таких технологий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Сергиенко Н.С. К вопросу о сущности казначейского исполнения бюджетов // *Финансы*. 2006. №11.

2. Сергиенко Н.С. Повышение эффективности казначейского исполнения территориальных бюджетов в Российской Федерации // Автореф. дис... канд. экон. наук. – М., 2010.

3. Официальный сайт Федерального казначейства: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.goskazna.ru>

Н.С. Сергиенко,

канд. экон. наук, доцент,

Финансовый университет при Правительстве РФ, Калужский филиал

E-mail: nssergienko@mail.ru

УДК 332.05

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МОДЕЛИ КОББА–ДУГЛАСА ДЛЯ ОЦЕНКИ СТОИМОСТИ ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ ПРЕДПРИЯТИЯ

Г.Е. Шепитько, В.П. Сычёв

Аннотация. В статье представлены результаты оценки методом наименьших квадратов параметров модели Кобба–Дугласа. Решена задача оценки стоимости информационных ресурсов при известной стоимости основных средств и стоимости расходов на оплату персонала предприятия.

Ключевые слова: информационные ресурсы, модель Кобба–Дугласа, информационные технологии, стоимость.

Abstract. Are the results of estimation the method of least squares of the parameters of the Kobb–Douglas model. The problem of the estimate of the cost of information resources with the known cost of basic means and cost of expenditures for the payment of personnel of enterprise is solved.

Keywords: information resources, Kobb–Douglas model, information technologies, the cost.

Для обоснования расходов на защиту информации необходимо знать ее стоимость. Стоимость покупных информационных ресурсов определяется условиями рынка. В том случае, когда эти ресурсы создаются предприятием для собственных нужд, используется обычно затратный метод для расчета стоимости информационных ресурсов, который требует знания значений более 10 исходных параметров [1]. При этом следует учесть, что значение погрешности расчетов в области информационной безопасности – 30% считается допустимым и, следовательно, могут быть использованы более простые методы оценки.

Целью данной работы является исследование возможности использования модели Кобба–Дугласа для оценки стоимости информационных ресурсов предприятия при меньшей размерности исходных данных для проведения расчетов.

Особенностью объектов информатизации, содержащих коммерческую тайну, является их разнообразие по степени важности В и весь-

ма ограниченный срок $T_{ст}$ морального старения коммерческой информации.

Различают следующие степени важности объектов:

$V = 1$ – простые объекты (компьютерные классы коммерческих вузов);

$V = 2$ – важные объекты (компьютеризированные помещения НИИ, КБ);

$V = 3$ – особо важные объекты (аудиторские фирмы, страховые компании);

$V = 4$ – особо важные объекты с повышенной значимостью информационных ресурсов (коммерческие банки) [1].

Срок морального старения $T_{ст}$ коммерческой информации чаще всего пропорционален степени важности В объекта.

Будем считать, что для каждого объекта информатизации известны: стоимость информационных ресурсов $C_{ир}$, создаваемых одним сотрудником в течение года, степень важности объекта В, средняя стоимость программно-аппаратных средств вычислительной техники одного рабочего места сотрудника К и его средняя месячная зарплата L.

Тогда для приближенной оценки стоимости информационных ресурсов, создаваемых в течение года одним сотрудником, будем использовать производственную функцию Кобба–Дугласа вида:

$$C_{ирм} = \alpha \times K^{1-\gamma} \times L^{\gamma} \quad (1)$$

где коэффициенты α и γ зависят от В.

Для сбора статистических данных об объектах информатизации была разработана анкета с 154 реквизитами. В целях сокращения трудоемкости процедуры учета реализован электронный вариант анкеты на базе СУБД MS Access – 2007 [3]. Применение электронной анкеты для сбора статистических данных о компьютерных нарушениях на 50 объектах информатизации Московского региона позволило получить данные о параметрах $C_{ир}$, В, К, L этих объектов.

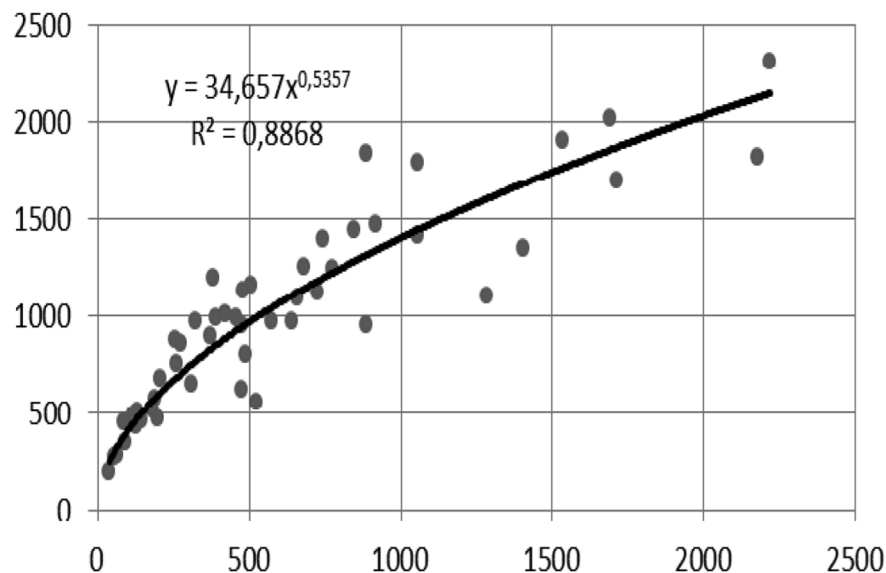
С учетом экспериментальных значений $C_{ир}$ (объем выборки – 50 объектов) методом наименьших квадратов найдены зависимости α и γ от В в виде:

$$\alpha = 0,4 - 0,15 \times В \quad (2)$$

$$\gamma = 0,435 + 0,066 \times В \quad (3)$$

Таким образом, для оценки стоимости информационных ресурсов, создаваемых в течение года, необходимо знание трех параметров: В, К, L.

Сирм, \$



Стоимость инфресурсов, \$

Рис. 1. Зависимость оценки стоимости информационных ресурсов, создаваемых одним сотрудником в течение года, от стоимости информационных ресурсов

Если период морального старения $T_{ст}$ информации больше года, тогда происходит капитализация значений $C_{ирм1}$ стоимости информационных ресурсов в течение T лет по следующей формуле [1]

$$C_{ирм.}(T) = C_{ирм.1} \times T_{ст} \times (1 - \exp - T/T_{ст}) \quad (4)$$

$$T_{ст} = \beta \times B \quad (5)$$

где значение β близко к 1, а значение $C_{ирм1}$ практически не меняется в течение периода морального старения $T_{ст}$.

Соотношение (4) может быть использовано для прогнозирования будущей стоимости накапливаемых информационных ресурсов в целях плани-

рования обоснованного решения задачи инвестирования средств [4] в совершенствование в будущем существующих систем защиты информации.

ВЫВОДЫ

1. На основании модели Кобба–Дугласа впервые получены расчетные соотношения, позволяющие с приемлемой точностью оценить стоимость информационных ресурсов предприятия, создаваемых в течение года.
2. Для выполнения расчетов достаточно знания только трех параметров: степени важности объекта информатизации, средней стоимости программно-аппаратных средств вычислительной техники одного рабочего места сотрудника и средней месячной зарплаты сотрудника.
3. При наличии информации о сроке морального старения информации может быть выполнен прогноз будущих значений стоимости накапливаемых информационных ресурсов.
4. Возможность оперативной оценки стоимости информационных ресурсов может позволить упростить процедуру оценки рисков информационной безопасности в процессе аудита информационной безопасности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Шепитько Г.Е. Экономика защиты информации: Учебное пособие. – М., 2011.
2. Булыга Р.П. Методологические проблемы учета, анализа и аудита интеллектуального капитала: Монография. – М., 2005.
3. Шепитько Г.Е. Теория информационной безопасности и методология защиты информации: Учебно-методическое пособие. – М., 2012.
4. Шепитько Г.Е. Социально-экономическое прогнозирование и моделирование: Учебное пособие. – М., 2007.

Г.Е. Шепитько, д-р техн. наук,
профессор, Московский финансово-юридический университет МФЮА
E-mail: ge2004@yandex.ru

В.П. Сычев, д-р техн. наук, доцент,
заведующий кафедрой «Железнодорожный путь, машины и оборудования», РОАТ МИИТ
E-mail: vp@vpm770.ru

**ГУМАНИТАРНЫЕ
НАУКИ**

УДК 167.7

ГНОСЕОЛОГИЧЕСКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМАТИКА В РАБОТЕ «МЫСЛИ К ИСТОЛКОВАНИЮ ПРИРОДЫ» Д. ДИДРО

И.А. Горюнов

Аннотация. В статье рассматривается гносеологическо-методологическая проблематика в работе Д. Дидро «Мысли к истолкованию природы». Показана актуальность сделанных Д. Дидро выводов.

Ключевые слова: человек, природа, гносеология, методология, философия науки.

Abstract. The article discusses the epistemological and methodological perspectives in the work Denis Diderot «Thoughts to the interpretation of nature». It is shown that Diderot made important contributions to our epistemological and methodological knowledge.

Keywords: human, nature, epistemology, methodology, philosophy of science.

В предисловии к работе «Мысли к истолкованию природы» Д. Дидро отметил, что надо помнить: «природа – не бог, человек – не машина, гипотеза – не факт» [1, с. 333]. Но если читатель прочтет в его произведении что-то иное, то он Дидро совсем не понял.

Что представляет собой природа? Казалось бы, ответ на этот вопрос давно дан рожденной в Новое время наукой. Но XXI век все острее и острее ставит проблему взаимодействия и коэволюционного развития природы и человека. А чтобы такое коэволюционное взаимодействие-развитие обеспечить – надо знать, что есть природа на самом деле, а не наши представления о ней.

Природой Д. Дидро называет «общий наличный результат или общие последовательные результаты сочетания элементов» [1, с. 373]. При этом элементами Дидро называет «различные разнородные вещества, необходимые для того, чтобы произвести все явления природы» [1, с. 373].

Д. Дидро строго разграничивает сферу природного и сферу божественного. Дидро постулирует: в профанном мире (том мире, в котором

живет человек) ход вещей осуществляется сам по себе без всякого божественного вмешательства [1, с. 377]. И пытается постулировать свободу человеческой воли: все, что человек делает-совершает в этом мире, он делает-совершает сам. «Если я следую добру, то это делается без усилий; если я отвращаюсь от зла, то без мысли о тебе (Боге. – И.Г.)» [1, с. 377]. Конечно, доказать свободу человеческой воли Дидро не может, но считает, что человеку лучше полагать, что он хозяин собственной жизни [1, с. 378]. Если человек благосклонен и добр, то какое ему дело до того, происходит ли это по причине счастливой организации, по причине свободного действия человека или по причине божьей благодати [1, с. 378].

Что касается мира, окружающего человека, то Д. Дидро смотрит на него с эволюционной точки зрения, обращая внимание на то, что «в животном и растительном царстве индивидуум, так сказать, начинается, растет, ослабевает и исчезает; разве не то же происходит с целыми видами?» [1, с. 375]. Относительно неживой природы Дидро говорит следующее: «природе нужны века, чтобы в грубом виде образовать металлы» [1, с. 356]. В неживой природе постоянно происходят различные процессы: «удаление, приближение, соединение, разделение, размягчение, уплотнение, затверждение, разжижение, растворение, ассимиляция» [1, с. 355–356], т.е. «природа идет к своей цели самыми незаметными шагами» [1, с. 356], находится в процессе постоянного движения, эволюции.

По мнению Д. Дидро, физик в своей деятельности должен «оставить вопрос зачем и заняться только изучением как» [1, с. 372]. Дидро объясняет такую постановку вопроса тем, что «вопрос как извлекается из наблюдений над существами (окружающим миром. – И.Г.); вопрос зачем зависит от нашего ума: это вопрос наших систем; он находится в зависимости от прогресса наших знаний» [1, с. 372].

Главный вопрос, стоящий перед ученым, не в том «был ли мир создан, но в вопросе о том, таков ли он, каким он был и каким он будет» [1, с. 375]. Такая постановка вопроса ориентирует исследователей не на схоластические рассуждения о происхождении мира, а на изучение его динамики: происходящих в окружающем мире изменений, их причин и последствий.

«Бог сотворил мир ... а наше дело (ученых. – И.Г.), если только это возможно, открывать законы, которыми он пожелал сохранить мир, и средства, которые он определил для воспроизведения индивидов. Здесь нам открыт широкий простор, мы можем высказать нашу точку зрения» [1, с. 365].

По мнению Д. Дидро, «природа напоминает женщину, которая любит переодеваться, – ее разнообразные наряды, скрывающие то одну, то другую часть тела, дают надежду настойчивым поклонникам, когда-нибудь узнать ее всю» [1, с. 339]. Надо только быть настойчивым в познании.

Дело ученого – «вопрошатель природы» [1, с. 363]. Вопрошать так, чтобы она не лгала. И в том случае, когда она говорит правду, «не бояться ее собственных объяснений» [1, с. 363]. Т.е. слышать, то, что на самом деле говорит природа, а не то, что хотел бы от нее услышать ученый. Тем более, что природа, подобно женщине, может вводить ученого в заблуждение, как бы флиртуя с ним: природа «ускальзывает от его догадок благодаря какому-то необычному и тайному механизму» [1, с. 362].

Человек в силу своего несовершенства, познавая природу, делает огромное количество неверных выводов. «У разума свои предрассудки, у чувства свои сомнения, у памяти свои границы, у воображения свой мерцающий свет, у инструментов свои недостатки. Явления бесчисленны; причины скрыты; формы, быть может, преходящи» [1, с. 342]. Тем не менее всем этим трудностям познания, «заклученным в нас самих и представляемым природой, мы можем противопоставить медленно накапливаемый опыт и ограниченное размышление. Таковы рычаги, которыми философия намеревается перевернуть мир». [1, с. 342].

Что касается способов познания, то, по словам Д. Дидро, «мы располагаем тремя основными средствами: наблюдением природы, размышлением и экспериментом. Наблюдение собирает факты; размышление их комбинирует; опыт проверяет результаты комбинаций. Необходимо, чтобы наблюдение природы было постоянным, размышление – глубоким, а опыт – точным. Эти средства редко оказываются соединенными. Вот почему творческих умов не так много» [1, с. 340].

Д. Дидро выделяет два вида философии: экспериментальную и рациональную. Такое деление, с его точки зрения, обусловлено тем, что «собирать и связывать факты – два очень трудных занятия; поэтому философы и распределили их между собой. Одни посвящают свою жизнь собиранию материалов – это полезная и трудоемкая работа; другие, гордые зодчие, спешат их использовать. Но время доньше опрокидывало почти все сооружения рациональной философии» [1, с. 342].

«Рациональная философия главным образом сопоставляет и связывает факты, имеющиеся в ее распоряжении, и гораздо меньше внимания уделяет тому, чтобы собирать новые факты» [1, с. 341–342].

У экспериментальной философии «глаза завязаны, она всегда идет ощупью, берется за все, что попадает ей под руку, и в конце концов натывается на драгоценные вещи» [1, с. 342]. И эти вещи убивают существующие гипотезы или превращают их в верифицированные теории. Или способствуют рождению новых теорий.

Безусловно, человеку для ориентации в окружающем мире нужна картина мира. Рациональная философия-наука такую картину мира дает. Это очень важно, и надо постоянно уточнять существующие и строить новые картины мира – создавать различные философские и научные системы. Но, предупреждает Дидро, строя ту или иную систему, «не давайте ей поработать вас» [1, с. 344].

«Гипотеза – не факт» [1, с. 333], постулирует Д. Дидро. Рассматривая порождаемый сознанием (точнее теоретическим разумом, эталоном которого является разум математический) «мир умозрительного» [1, с. 334], Д. Дидро верно отмечает его абсолютную произвольность, которая может быть весьма далека от земных реалий. Строго говоря, в этом нет ничего удивительного, т.к. человеческое сознание, являясь метафизической субстанцией, способно конструировать любой из возможных миров, а не только реально существующий земной.

Д. Дидро верно отмечает, что создание человеческим сознанием «мира умозрительного» [1, с. 334] имеет сходство с игрой, точнее установкой правил игры. Какие правила будут заданы, такой и будет игра – созданный «мир умозрительного». «Предмет математики существует в природе не в большей степени, чем предмет игры. И здесь и там это дело соглашения» [1, с. 334]. И вскрывая сущность всякого идеального представления, Д. Дидро пишет: «когда геометры обесславили метафизиков, они и не подозревали, что вся их собственная наука не что иное, как метафизика» [1, с. 334].

«Истины, принимаемые за строжайшие, безусловно, теряют это преимущество, когда их переносят на нашу землю» [1, с. 334]. Отсюда Д. Дидро делает заключение: «опытная философия (наука. – И.Г.) должна исправлять геометрические расчеты (теоретические построения фундаментальной науки. – И.Г.)». И с этим выводом Д. Дидро полностью согласна современная методология науки. «Математические науки (как и вся теоретическая фундаментальная наука. – И.Г.), являющиеся в наибольшей степени трансцендентными, без опыта не приводят ни к чему точному» [1, с. 334], это «своего рода общая метафизика, где тела лишены своих индивидуальных качеств» [1, с. 334].

Приводя рассказ о геометре, у которого однажды спросили: «Что такое метафизик?» на что геометр ответил: «Это человек, который ничего не знает», Д. Дидро ссылается на суждения физиков, химиков и других натуралистов, которые мстят геометру за такой его ответ и заявляют: «К чему нужны все эти глубокие теории небесных тел, все эти грандиозные вычисления рациональной астрономии, если они не избавляют Брэдли или Лемонье от необходимости наблюдения неба?» [1, с. 335]. И представители естественно-научных дисциплин мстят геометру за его пренебрежительное отношение к метафизику потому, что осознанно понимают или интуитивно чувствуют, что весь теоретический аппарат их дисциплин не что иное, как метафизические размышления, увязанные (верифицированные) посредством проведения соответствующих экспериментов.

Гипотеза не факт. И все гипотезы, даже удовлетворяющие критериям математической красоты, должны проверяться экспериментами. При создании теории – «опытная (основанная на опытах, экспериментах. – И.Г.) философия должна исправить геометрические (теоретические. – И.Г.) расчеты» [1, с. 334]. Иначе говоря, создаваемый фундаментальной (теоретической) наукой «умозрительный мир» должен верифицироваться добываемыми в результате научных экспериментов фактами. Так, созданная в XX в. физиками-теоретиками Стандартная модель потребовала построения Большого адронного коллайдера (ЛНС) для экспериментального подтверждения наличия бозона Хиггса, необходимость существования которого в материальном мире требовала эта теория. И открытие в ходе экспериментов на ЛНС бозона Хиггса – последнего недостающего звена в Стандартной модели – подтвердило ее правильность.

Изучение природы требует выработки правильной методологии познания. Д. Дидро уверен, что «истинный метод философствования (научного познания. – И.Г.) заключался и будет заключаться в том, чтобы умом проверять ум, умом и экспериментом контролировать чувства, познавать чувствами природу» [1, с. 341]. Соответственно научная методология познания, по мысли Д. Дидро, должна представлять собой переплетение и взаимное согласование «мира умозрительного» [1, с. 334] с «выводами полученными из опыта» [1, с. 334] или с миром экспериментальным, как бы мы сказали сейчас. В процессе согласования теоретических построений (логических конструкций) с опытными данными продуцируется взгляд на природу, пытающийся ухватить ее сущность.

Суть современной методологии научного поиска Д. Дидро метафорически, но очень верно с точки зрения современной науки, передает

следующим образом: «люди лишь в малой мере сознают, как суровы законы отыскания истины и как ограничено число средств, которыми мы располагаем. Все сводится к тому, чтобы от чувств восходить к размышлению, а от размышления идти к чувствам; вбирать в себя и постоянно извлекать наружу – это труд пчелы. Пчелы летали бы напрасно, если бы они не приносили в улей воск. Накопленный воск был бы бесполезен, если бы пчелы не умели делать из него соты» [1, с. 337–338].

В работе «Мысли к истолкованию природы» Д. Дидро затрагивает и сложнейшую проблему соотношения идеального и материального. В частности, он пишет: «Если рассматривать вещи лишь как наличные в нашем уме, то они суть наши мнения; это – понятия, которые могут быть истинными или ложными, соответствующими или противоречащими [вещам]. Они подтверждаются только тогда, когда оказываются связанными с внешними вещами. Эта связь устанавливается или непрерывной связью опытов, или непрерывной цепью рассуждений, основывающейся, с одной стороны, на наблюдениях, с другой стороны, на опыте, или цепь опытов, там и сям включенных в рассуждения, подобно гирькам на нитке, подвешенной за оба конца. Без этих гирек нитка стала бы игрушкой малейших колебаний воздуха» [1, с. 337].

Что касается взгляда Д. Дидро на человека, то он не просто декларирует, что «человек – не машина», а и пытается доказать это утверждение.

Согласно Дидро человек есть «необходимо организованная часть вечной и необходимой материи, а может быть, твое (Бога. – И.Г.) создание» [1, с. 378].

Д. Дидро разделяет материю на материю мертвую и живую [1, с. 375], предвосхищая известный принцип биологии: «живое только от живого». И задается следующими вопросами: «нет ли какого-нибудь показательного отличия между мертвой и живой материей?» [1, с. 376]; «существуют ли виды живой материи, специфически отличные от других видов живой материи, или всякая живая материя по существу едина и присуща всему?» [1, с. 376]. И как живая материя взаимодействует с мертвой материей?

Ответы на эти вопросы Д. Дидро, конечно, не дает и не может дать. Но из постановки таких вопросов совершенно очевидно, что «человек – не машина», т.к. в основе машины лежит мертвая материя, а человек состоит из живой материи.

Более того, человека нельзя свести к животному, несмотря на то, что они оба состоят из живой материи. В рассматриваемой работе Д. Дидро пытается показать принципиальное отличие человека от животного. И главное отличие – наличие у человека разума. Дидро категорически не согласен, что

«разум есть лишь более совершенный инстинкт» [1, с. 363], тот инстинкт, что есть у животного. Человек, по Дидро, наделен высшим разумом, и этот разум громко протестует против наименования человека животным [1, с. 363].

Каковы основания человеческого сознания? Вопрос об особой («мыслительной») материи для разума Д. Дидро не ставит. Но то, что материя разума это не косная мертвая материя, для Дидро очевидно. Соответственно, умственную деятельность человека ни в коем случае нельзя приравнять к механистической, даже если это и сверхсложная компьютерная программа. Поэтому широко распространенная ныне «компьютерная метафора» человеческого сознания не верна. Человеческое сознание – не компьютер. И машина, к примеру, оснащенный самым современным компьютером (компьютерным мозгом) робот, мыслить не могут. Робот – не человек. Человек – не машина.

Д. Дидро считает, что изучать природу необходимо для «изобретения различных орудий» [1, с. 341]. А пользоваться этими орудиями необходимо для «изысканий и совершенствования практических искусств» [1, с. 341].

Что касается самих естественно-научных дисциплин, то Д. Дидро пророчески указывает на главную причину их возможной деградации-стагнации-тупиковости в будущем – ориентацию на полезность. «Именно полезность через несколько веков определит границы экспериментальной физики (естественно-научных дисциплин. – И.Г.), подобно тому как это происходит сейчас с геометрией» [1, с. 337]. И Д. Дидро отпускает «века на экспериментальное исследование природы» [1, с. 337], которые, судя по всему, к настоящему времени почти истекли, т. к. мы уже обладаем весьма обширными знаниями (и созданными на их базе технологиями) об окружающем нас мире. Наступило, о чем громогласно заявляет Постмодерн, время постэкспериментальной науки? Сейчас человечеству нужны не новые знания, а технологии, делающие комфортной жизнь человека.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дидро Д. Сочинения в 2-х т. Т.1. – М., 1991.

*И.А. Горюнов,
преподаватель,
Московский финансово-юридический университет МФЮА
E-mail: gor4441@yandex.ru*

УДК94(47).05

КАНЦЕЛЯРИЯ РЕКРУТНОГО СЧЕТА РОССИИ: 1711–1727 ГГ.

В.А. Тихонов

Аннотация. В статье на основании вновь вводимых в научный оборот архивных источников описывается деятельность одного из центральных государственных учреждений эпохи реформ Петра I по упорядочиванию рекрутской повинности в России.

Ключевые слова: рекруты, Канцелярия рекрутного счета, рекрутская повинность.

Abstract. Article on the basis of the newly introduced into scientific circulation of archival sources describing the activities of one of the central institutions era of Peter I on ordering conscription.

Keywords: recruits, Kancellariya recrutnogo schyeta, conscription.

Проблема пополнения русской армии солдатами при Петре I постоянно находилась в центре внимания правительства. Рекрутская система существовала в стране с 1699 г. и рекрутские наборы с тех пор шли интенсивно. После решающей победы русской армии над шведской армией под Полтавой в 1709 г. напряжение в Северной войне 1700–1721 гг. несколько спадает. Уменьшаются и размеры и частота рекрутских наборов в России, появляется возможность сделать рекрутчину более упорядоченной.

С 1711 г. в России был создан высший орган власти – Сенат. Новый орган власти по поручению царя Петра I сразу же включился в решение многочисленных проблем, связанных с рекрутскими наборами.

Тяжесть рекрутчины к тому времени в России осложнялась неравномерным распределением этой повинности на разные районы страны и на разные категории населения. В результате интенсивных рекрутских наборов в период максимального напряжения в Северной войне в 1705–1710 гг., а также в результате преобразований государственного управления в 1708–1710 гг. (образование губерний и передача туда главных забот о рекрутах) в рекрутской системе царил хаос – многие объявленные рекрутские наборы не выполнялись, от населения шли жалобы на неравномерную раскладку рекрутчины, ни Сенат, ни губер-

нии не располагали полными сведениями о том, сколько, когда и в какой рекрутский набор были набраны солдаты. С каждым выставляемым рекрутом все поместья и общины, которые отправляли этого рекрута, были обязаны отправить также определенное количество денег, провианта (хлеба и крупы) и мундир. И в выполнении этих повинностей тоже было много беспорядка.

Проблема восстановления полной картины рекрутских наборов в 1700–1710 гг. для более правильной раскладки на население новых нарядов на поставку рекрут не сразу была осознана. Сначала Сенат запросил у центральных и местных властей сведения о состоянии рекрутских дел.

В сенатском указе от 13 апреля 1711 г. было сказано: «Из приказов, из которых надлежит, о сборе всех даточных и рекрут с 700 года сколько определено было их в которой сбор взять по указу и что с кого тех даточных и рекрут взято и за взятъем осталось в доимке, и на ком имени, и зачем та доимка не выбрана, и по чему на рекрут женатых и холостых денег и провианта собрано порознь, и что на которой набор тех денег и провианта всего было в сборе, также и в расходе, и сполна ль те деньги и провиант по указу выбраны или несполна, и зачем сколько которого сбора не выбрано и в доимку запущено, а из собранных по сколько у которого набора после беглецов и умерших денег и провианта оставалось, и куда и по каким указам те остаточные деньги и провиант, и все ль в расходе или что есть где в остатке на лицо» [9, т. 4, с. 665–666, №2349]. Здесь рекруты называются также и старым термином «даточные». К 1711 г. терминология еще не установилась – рекрут называли то старым термином «даточные», то неологизмом «рекруты».

Однако, несмотря на авторитет Сената и на масштабность этих сведений, собираемых Сенатом, судя по всему, дело с места не двигалось.

22 февраля 1714 г. в очередном сенатском запросе необходимой информации о сборе налогов и рекрут было сказано: «12. Коликое число в котором году по указу сенатскому велено собрать рекрут, и в то число что собрано, и затем в доимке, и из того числа куды в посылке, и с кем имени, и с каким довольствованием, и на каких подводах, и командиры всех ли довели до указных мест, и приемные письма явились, или что с дороги бежало и померло, и что беглых и умерших в котором году было порознь, и у приему на тех рекрут по чему с плательщиков сбирано денег и провианту, и тот провиант и деньги все ль в сборе, и куда в расходе, и за тем что в остатке и в доимке, а которая доимка до располо-

жения губерний прежних наборов, и из той доимки у них губернаторов сбор был людьми или брано деньгами, и по чему за человека, и что в сборе» [9, т. 5, с. 82–84, №2774].

Еще в декабре 1711 г. Сенат поручил стольнику Петру Ермолаевичу Басакову заняться этими «рекрутскими счетами» – собрать все необходимые сведения и допросить всех участников рекрутских наборов.

В приговоре Сената от 28 декабря 1711 г. говорилось: «столнику Петру Ермолаеву сыну Басакову быть у счетного дела в Помесном приказе, а имянно: с 1700 г. по нынешний 1711 г. счесть: в котором году каких рекрутных наборов было, из скольких дворов порознь, и в те наборы из городов по отпискам сполна ль в приеме или не сполна, и за чем, и что которого набору с чьих поместей и вотчин рекрут зачтено и по каким указом, также по чему с двора имано денег, мундира и правианта на человека, и тех денег что в Помесной приказ, а правианта, мундира в которых городех на станциях и по сколку четвертей в сборе было, и те рекруты, денги, правиант и мундир куда и по каким указом в расходе, и на станциях с начала приему по отпуск рекрутом на сколько месяцев тех денег и правианта дано, и за тем что на которой станции в остатке в остатке, и те остаточные денги и правиант ныне на лицо ль или на иные дачи куда в расходе, и с чьих поместей и вотчин, за взятъем рекрут, денег, правианта, мундира в доимке, и за чем та доимка не взята, о том о всем выправясь подлинно, сделать к доношению ведомости по сбором и по городом, а у того дела с ним с Петром Басаковым быть дьяком и подьячим Помесного ж приказу, и о том ему, Петру, сказать указ, а к московскому управителю, для ведома, отписать» [6, т. 1, с. 407, №570].

Положение осложнялось тем, что многие документы после передачи рекрутских дел от Поместного приказа губерниям в 1710 г. были перевезены из Москвы в губернии, а большинство офицеров-наборщиков, занимавшихся рекрутскими наборами в Поместном приказе в 1705–1710 гг., были отосланы в действующую армию.

О стольнике П.Е. Басакове до этого назначения известно, что в 1710 г. он проводил смотр недорослям в Галицком уезде Архангелогородской губернии [6, т. 4, кн. 1, с. 47, №69]. В 1714 г. П.Е. Басаков имел придворный чин «царедворца», но крестьянских дворов за ним не числилось [6, т. 4, кн. 1, с. 442, №540].

П.Е. Басаков предоставлял свои отчеты в Сенат 27 октября 1712 г. и 27 февраля 1713 г. [6, т. 3, кн. 1, с. 100–105, №131]. Первый отчет представляет собой ответ дьяков Поместного приказа, занимавшегося

рекрутскими наборами в 1705–1710 гг. на вопросы («пункты»), сформулированные Сенатом 28 декабря 1711 г. Сенат слишком краткие ответы дьяков не удовлетворили и 27 октября 1712 г. он даже постановил вызвать их на допрос в сам Сенат, но этого сделано не было. 8 декабря 1713 г. Сенат попытался закрыть всю эту затянувшуюся неудачную деятельность и отослать стольника П.Е. Баскакова к делам в Смоленск, относившийся к Рижской губернии, оставив это рекрутное счетное дело под началом сенатора Г. И. Волконского [6, т. 3, кн. 2, с. 1327–1329, №1209]. Но, очевидно, по настоянию царя стольник в Рижскую губернию не поехал. Из отчета 1714 г. видно, что из 229 рекрутских наборщиков Поместного приказа к этому моменту были получены отчеты только от 44 человек [7, с. 133, прим. 1].

В 1714 г. открылась масштабная махинация на подрядах на хлеб для армии и для работников в Санкт-Петербурге. К расследованию этого дела был подключен А.И. Ушаков. Одним из подследственных оказался почему-то «следователь рекрутных наборщиков» П.Е. Баскаков, но, очевидно, он был оправдан [5, т. 5, с. 277–278].

П.Е. Баскаков занимался рекрутными счетами до 1719 г., когда был отослан на службу в Камер-коллегию [10, Ф. 248. Оп. 10. Кн. 648. Д. 34. Л. 219–221]. Вместо него к делам, для посылки в губернии для сбора рекрутской недоимки были отправлены царедворцы А.М. Кровков и П.Е. Арсеньев. Но к тому времени он уже не возглавлял это дело.

В 1714 г. к «рекрутным счетам», то есть к расследованию параметров рекрутских наборов в 1700–1711 гг. царем был подключен энергичный майор лейб-гвардии Преображенского полка Андрей Иванович Ушаков, будущий глава Тайной канцелярии (политической полиции), входивший во все большую силу при царе. Указ о направлении А.И. Ушакова к «рекрутному счету» вышел 6 мая 1714 г. [6, т. 5, кн. 2, с. 800, №954]. Еще 15 марта 1713 г. А.И. Ушаков проходил службу в Риге капитаном лейб-гвардии Преображенского полка [6, т. 3, кн. 1, с. 254, №287; с. 271, №305]. Стольник П.Е. Баскаков сделан «судьей при рекрутном счете» 2 августа 1714 г. [6, т. 5, кн. 2, с. 800, №954].

Первые донесения А.И. Ушакова Петру I о рекрутских делах датированы 16 июня и 10 октября 1714 г. [13, с. 423–425, №55]. Одним из первых рекрутных дел новой канцелярии стала высылка ландрата И. Теряева из Нижегородской губернии к А.И. Ушакову с отчетом о рекрутском наборе [10, Ф. 248. Оп. 2. Кн. 35. Д. 33. Л. 132–135; 6, т. 4, кн. 2, с. 979–980, №1190].

Так в России окончательно оформилось новое ведомство – Канцелярия рекрутного счета [15, с. 146–149].

В составе именного наказа от 6 мая 1714 г. специальному посыльному к архангелогородскому губернатору за рекрутами одним из пунктов (п. 4) требуется найти всех прежних рекрутских наборщиков с начала организации губернии. Если прежние московские наборщики живут в Архангелогородской губернии, то предписывалось выслать их Москву к А.И. Ушакову: «4. И для лучшего свидетельства сыскать наборщиков всех которые с начала определения губерний в городах Архангелогородской губернии у рекрутского набора, и сыскав их велите им жить до указу при себе, а которые наборщики были прежде определения губерний присланы в город Архангелогородской губернии из Поместного и Военного приказов для набора рекрут и ныне живут в городах Архангелогородской губернии, тех выслать к Москве немедленно, и велеть им явиться на Москве Преображенского полку майору Андрею Ушакову» [9, т. 5, с. 104, №2807]. Такие же указы были посланы и во все остальные губернии, кроме столичной, Санкт-Петербургской [10, Ф. 9. Тетради записные. 1714 г. Д. 79. Л. 29]. Сам А.И. Ушаков для решения проблем с недобором рекрут был послан в Московскую губернию еще 3 апреля 1714 г. [10, Ф. 9. Тетради записные. 1714 г. Д. 74. Л. 27]. Петр I вел интенсивную переписку с А.И. Ушаковым по рекрутским проблемам [10, Ф. 9. Тетради записные. 1714 г. Д. 255. Л. 81; Д. 347. Л. 102; Ф. 9. Оп. 3. Ч. 2. Кн. 21. Л. 453–464].

Из приговора Сената от 5 августа 1720 г. становится ясно, что А.И. Ушаков занимался рекрутными счетами с 1714 г. («велено ... во всем о рекрутных наборах изследовать ему») [9, т. 6, с. 229–230, №3625]. Об учреждении «Рекрутной щетной канцелярии» кратко упоминается и в одном документе 1718 г. [10, Ф. 248. Оп. 1. Кн. 16. Д. 184. Л. 1120–1125].

А.И. Ушаков не только разыскивал информацию о прежних рекрутских наборах, но и был обязан царем в 1715 г. в случае обнаружения рекрутской недоимки прошлых лет взыскивать за каждого не поставленного рекрута по 20 рублей. П.Е. Баскаков также продолжал заниматься рекрутными счетами. В ходе этих расследований были выявлены случаи взяточничества и других нарушений со стороны участников рекрутского набора. Именно П.Е. Баскаков должен был заниматься «розыском» об этих нарушениях, то есть расследованием, допросами и пытками подозреваемых и доносителей (резолуции царя от 14 февраля 1715 г.) [9,

т. 5, с. 147–148, №2885]. В 1715 г. А.И. Ушаков и П.Е. Баскаков обнаружили, что четырнадцать рекрут в свое время были незаконно, очевидно, за взятки, отпущены дьяками Поместного приказа по домам. За это с них был взыскан штраф [10, Ф. 1209. Кн. 5213. Л. 30–41, 47, 58–61]. Как видно из дела 1724 г. Канцелярия могла даже задерживать и содержать под арестом [10, Ф. 9. Кн. 69. Л. 570].

Характерно, что именно А.И. Ушаков, человек, занимавшийся рекрутными счетами, взысканиями и наказаниями за нарушения при рекрутских наборах, стал впоследствии видным главой секретной политической полиции России при всех императорах от Петра I до Елизаветы. Рекрутская повинность в то время относилась к самым тяжелым для населения повинностям, вызвала наибольшее недовольство населения. С рекрутскими проблемами мог справиться только человек энергичный, способный к сыску настолько, что впоследствии он на долгие годы стал главой политического сыска – Тайной канцелярии. Одновременно с «рекрутными счетами» А.И. Ушаков занимался разнообразными разовыми поручениями царя, связанными, в основном, с тем же политическим сыском.

О разнообразной сыскающей деятельности А.И. Ушакова при Петре I писал еще В. И. Веретенников [4, с. 53–56]. Он считал, что кроме Канцелярии рекрутного счета, А.И. Ушаков возглавлял еще несколько похожих канцелярий. Все же представляется более вероятным, что под руководством А.И. Ушакова была только одна канцелярия. При этом он с 1718 г. еще активно участвовал в работе Тайной канцелярии. Есть о А.И. Ушакове и диссертационное исследование В. В. Бурукина с исчерпывающей библиографией и историографией [3].

В 1715 г. в Канцелярии рекрутного счета (в источниках она называется «Канцелярией счетной у рекрутных дел и у доимки даточных» и другими схожими названиями, однако, устоявшегося названия этого учреждения не было никогда) числились «судья» П.Е. Баскаков, трое дьяков и неназванное («немалое») число подьячих (указ от 7 апреля 1715 г.) [9, т. 5, с. 153, №2901]. По форме этот указ царя представляет собой «распросные пункты», на которые царь накладывает свои резолюции. Автор этих пунктов не указан, но наиболее вероятно, что им являлся А.И. Ушаков, фактически возглавлявший Канцелярию. Впоследствии Канцелярия располагала гораздо большим штатом служащих [10, Ф. 248. Оп. 11. Кн. 606. Д. 15. Л. 228]. В 1717 г. в Канцелярию рекрутного счета с повышением (из подьячих в дьяки) из канцелярии Сената был

переведен подьячий К. Филиппов [10, Ф. 248. Оп. 10. Кн. 647. Д. 203. Л. 871–872]. Сенат и Канцелярия вообще активно обменивались служащими. В 1722 г. дьяк Канцелярии Казаринов был переведен в Сенат секретарем вопреки протестам А.И. Ушакова [1, т. 1, с. 102, №1166]. Пришлось вмешаться царю, бывшему в это время в Персидском походе (письмо Петра I в Сенат от 13 июля 1722 г.) [12, т. 11, с. 490–371, №371].

Интересно наименование второго человека в Канцелярии, П.Е. Баскакова, «судьей». «Судьями» в приказах до Петра I обычно именовались главы приказов. При Петре I главы приказов стали называться «президентами». Но для таких небольших учреждений, как Канцелярия рекрутного счета, явно уступавших значением и размерами другим ведомствам, для заместителя главы учреждения сохранилось это допетровское название. А.И. Ушаков запрашивает царя, как штрафовать уклонившихся в свое время от отдачи рекрут, как наказывать пойманных и сдавшихся властям беглых рекрут, на ком взыскивать растроченные в губерниях излишки рекрутных денег и провианта. Как видно, Канцелярия не только исследовала состояние рекрутных счетов в России, но и непосредственно карала за нарушения в рекрутских наборах (именной указ от 7 апреля 1715 г.) [9, т. 5, с. 153, №2901]. А.И. Ушаков, судя по всему, часто направлял доклады царю о деятельности своей Канцелярии [1, т. 1, с. 34, №383 (декабрь 1715 г.); 10, Ф. 9. Оп. 1. Кн. 9: Тетради записные 1715 г. Л. 69 (о доносе провинциал-фискала Негоновского об укрывательстве годных в службу «людях боярских»); 10, Ф. 9. Оп. 3. Ч. 2. Кн. 30. Л. 41 (1716 г., отчет А.И. Ушакова царю); 10, Ф. 9. Отд. 2. Кн. 33. Д. 51. Л. 606–678 (1717 г., доношение А.И. Ушакова царю); Ф. 9. Оп. 4. Ч. 3. Кн. 88. Л. 397–398; Ф. 9. Оп. 4. Ч. 3. Кн. 90. Л. 375–379; Ф. 9. Оп. 4. Ч. 3. Кн. 61. Л. 531–550 (1722 г.); Ф. 9. Оп. 4. Ч. 3. Кн. 64. Л. 494–507 (1723 г.)].

Наконец, Канцелярия была привлечена уже и к самими рекрутским наборам, правда только к специальным рекрутским наборам ограниченного масштаба и только с Москвы и с окрестных местностей, то есть вблизи от самой Канцелярии. 22 октября 1715 г. царь повелел лейб-гвардии майору А.И. Ушакову начать набор с Москвы и с Подмосковья во флот [9, т. 5, с. 179, №№2944 и 2945; 10, Ф. 9. Оп. 1. Кн. 9: Тетради записные 1715 г. Л. 52; 10, Ф. 9. Оп. 3. Ч. 2. Кн. 24. Л. 568–623; 5, т. 6, с. 53 (неверно указан возраст, подлежащих набору – 20–30 лет, на самом деле набирались рекруты 13–20 лет)]. Набор шел из «людей боярских» – крепостных дворовых и крепостных ремесленников всех имений Москвы и местности в радиусе

100 верст от Москвы. Следовало провести начиная с 10 декабря смотр всех таких «людей боярских» возрастом 10 лет и выше, чтобы выбрать из них 2000 человек 13–20 лет в матросы. Указом от 19 декабря 1715 г. велено было также набирать на службу вольноотпущенных людей боярских. К 27 декабря 1716 г. их было набрано вместе с недорослями 409 человек [10, Ф. 248. Кн. 644. Л. 222, 225, 241–262]. 28 декабря Сенат по письму царя [12, т. 11, с. 339, №181 (письмо царя от 25 декабря 1716 г.)] указал А.И. Ушакову отправить собранных им рекрут в русский Финляндский корпус [1, т. 1, с. 41, №460; 5, т. 6, с. 565]. 3 января 1717 г. Сенат (по доношению А.И. Ушакова с именной росписью рекрут) приговорил отправить этих набранных в русский Финляндский корпус, но отправлено было из Москвы их уже не 409, а только 374 человека, прочие бежали.

3 марта 1717 г. Петр I приказал А.И. Ушакову набрать 1500 рекрут во флот из «людей боярских» и из подмосковных крестьян 15–20 лет и моложе [10, Ф. 9. Оп. 2. Ч. 1. Кн. 38. Л. 406; 10, Ф. 9. Оп. 1. Кн. 11: Тетради записные 1717–1718 гг. Л. 36; 10, Ф. 248. Оп. 12. Кн. 644. Д. 31. Л. 334; 10, Ф. 248. Оп. 12. Кн. 644. Д. 45. Л. 468 – 474; 10, Ф. 248. Оп. 12. Кн. 16. Л. 1072–1080; 5, т. 6, с. 207 и 584 (неверно указан возраст рекрут – 18–20 лет, на самом деле – 15–20 лет)]. А.И. Ушаков сам рассчитал, что с местности в радиусе 100 верст от Москвы набор придется вести по норме одного рекрута с 25 дворов, а с дворовых брать каждого десятого. Таким образом, Канцелярия рекрутного счета не только набирала рекрут, но даже и определяла параметры рекрутского набора.

15 октября того же года царь приказал Канцелярии также набрать в матросы еще и 400 жителей Сибири [10, Ф. 9. Оп. 2. Ч. 1. Кн. 38. Л. 115 и 474; 10, Ф. 9. Оп. 2. Ч. 1. Кн. 11: Тетради записные 1717–1718 гг. Л. 158]. 17 января 1718 г. Петр I торопил с отправкой этих рекрут в Санкт-Петербург еще по зимнему пути и уточнил, что возраст рекрут должен составлять от 15 до 20 лет [10, Ф. 9. Оп. 1. Кн. 11: Тетради записные 1717–1718 гг. Л. 158; 5, т. 7, с. 5].

Однако только этими рекрутскими наборами деятельность Канцелярии в этой сфере и ограничилась. Больше непосредственным набором рекрут относительно небольшая Канцелярия не занималась, деятельность эта перешла всецело к Военной коллегии, начавшей свою работу с 1719 г.

К 1722 г. Канцелярия активно занималась сыском беглых рекрут и штрафованием за их незаконное укрывательство [10, Ф. 248. Оп. 7. Кн. 380. Д. 20. Л. 346 и 352].

Канцелярия рекрутного счета вела также прием на военную службу добровольцев: 7 марта 1717 г. царь приказал А.И. Ушакову не записывать в службу беглого крепостного фельдмаршала Б. П. Шереметева Алексея Волохова, который, якобы, убегая от своего помещика, украл вещи его сына, М. Б. Шереметева [10, Ф. 9. Оп. 1. Кн. 11: Тетради записные 1717–1718 гг. Л. 42; 5, т. 6, с. 208]. Следует, однако, помнить, что обвинение крепостного, поступившего вопреки желанию своего хозяина в солдаты, то есть фактически освободившегося таким образом от рабства, в краже имущества хозяина было обычной уловкой крепостников для возвращения этого крепостного к хозяину.

Расширение функций Канцелярии А.И. Ушакова со сбора информации о прошлых рекрутских наборах до непосредственного участия в функционировании рекрутской системы характерно для допетровского, приказного делопроизводства. Как видно, несмотря на переименование центральных государственных учреждений из «приказов» в «канцелярии» старые приказные обычаи еще сохранялись.

Располагалась Канцелярия на Потешном дворе в Москве и с 1717 г. иногда даже и называлась Канцелярией Потешного двора [10, Ф. 248. Оп. 12. Кн. 641. Д. 69. Л. 614–617]. Характерно, что в 1721 г. на этом же дворе вместе с Канцелярией была размещена московская контора Военной коллегии [10, Ф. 248. Оп. 7. Кн. 379. Д. 17. Л. 249–253]. Канцелярия А.И. Ушакова по численности персонала была одной из крупных канцелярий в составе центральных ведомств России. В 1715 г. в ее штате было 17 человек канцелярского персонала, в 1718 г. – 65 человек, а после распределения персонала между Москвой и Санкт-Петербургом – 51 человек [2, с. 56–66]. Безосновательно утверждение, будто Канцелярии рекрутного счета поручалась только ревизия деятельности наборщиков, занятых в последнем рекрутском наборе [2, с. 195]. На самом деле Канцелярия занималась всеми рекрутскими наборами с 1700 г.

Уже к концу 1714 г. Канцелярия «донимала» рекрутные сборы (денежные и натуральные), взимала штрафы и «поворотные» сборы в Москве. Капитан И. Ильин выезжал от Канцелярии в 1718–1719 гг. для следствия по растрате архимандрита Троице-Сергиева монастыря и допросил рекордное количество людей – 871 человека. Деятельность Канцелярии охватила многие регионы страны. Канцелярия была одной из самых многоаспектных в петровское время. Например, о казнокрадстве можно было доносить только двум комиссиям в государстве, в том

числе – Канцелярии рекрутного счета [9, т. 5, с. 531, №3143] (указ от 19 января 1718 г.).

В 1720 г. в Канцелярии рекрутного счета числилось служащих: 5 чиновников 9–14 классов, 59 канцелярских служителей без классов чинов и 87 солдат [8, с. 188]. По другим сведениям в этом году в Канцелярии числился 51 служащий [14]. В 1723 г. В Канцелярии был 81 служащий. Это превышало численность некоторых коллегий – главных центральных ведомств России. В то время в Ревизион-коллегии числилось 68 человек, в Штатс-контор-коллегии – 40 человек, в Коммерц-коллегии – 37 человек [14].

В 1718 г. было решено накопившуюся к этому времени гигантскую рекрутскую недоимку (около двадцати тысяч рекрут!) заменить выплатой за каждого не выставленного рекрута по 20 рублей. Санкт-Петербургская губерния от такого взыскания освобождалась. Поручено было такое взыскание Канцелярии рекрутного счета А.И. Ушакова [10, Ф. 248. Оп. 11. Кн. 605. Д. 45. Л. 581–593]. Последний жаловался в Сенат 22 декабря 1719 г., что вопреки этому указанию губернии не торопятся платить эти деньги за не поставленных рекрут. По подсчетам Канцелярии рекрутного счета, сделанным по материалам, предоставленным Поместным приказом (то есть за время с 1705 г.), необходимо было взыскать 901 454 рубля, то есть деньги за примерно 45 072 не поставленных рекрута. Сюда входили и 20 тысяч рекрут, которые бежали, не дойдя до полков. Чистая рекрутская недоимка (то есть рекруты, которых население вообще не выставило), таким образом, составила с 1705 до 1719 гг. примерно 25 тысяч человек.

К 22 декабря 1719 г., примерно за год действия указа о замене рекрутской недоимки деньгами, Канцелярия рекрутного счета сумела взыскать из суммы рекрутской недоимки только 129 870,815 рублей, то есть 14%. Еще на 520 902,36 рублей (58% недоимки) губернии прислали разнообразные отговорки – запустение дворов, бегство налогоплательщиков, ошибки при переписях дворов и т. п. Оправданий же о неуплате еще 28% рекрутской недоимки не было никаких. В арифметических расчетах Канцелярии рекрутного счета здесь содержится обычная для того времени плохо объяснимая арифметическая ошибка: в сумме получается 129870,81+809690,63=939561,44 рубля, что по сравнению с ранее указанной суммой в 901454 рубля на 38107,44 рубля (на 4%) больше [9, т. 6, с. 229–230, №3625].

За 1720–1721 гг. сохранились документы о запросах Канцелярии рекрутного счета А.И. Ушакова в Нижегородскую [10, Ф. 248. Оп. 3. Кн. 107. Д. 45. Л. 299–311] (но правильностью рекрутского набора стольником И. И. Щепотевым в Арзамасском уезде этой губернии Канцелярия занималась уже в 1716–1717 гг. [10, Ф. 248. Оп. 12. Кн. 641. Д. 88. Л. 696–702]) и Московскую губернии (г. Переславль-Залесский [10, Ф. 248. Оп. 3. Кн. 126. Д. 5. Л. 398–401], отсылка в Канцелярию дела наборщика Т. Лихарева из г. Переславль-Рязанский [10, Ф. 9. Отд. 2. Кн. 45. Л. 30]) о рекрутской недоимке и сборе денег за нее [10, Ф. 9. Отд. 2. Оп. 4. Ч. 3. Кн. 91. Л. 50–55 (реестр «сказок» рекрутских наборщиков, собранных Канцелярией)]. Активно расследовала состояние рекрутских дел Канцелярия и на монастырских землях, взыскивая деньги за рекрутскую недоимку и за содержание беглых рекрут [10, Ф. 248. Оп. 5. Кн. 225. Д. 3. Л. 25–28] (1722 г.). Сенат требовал от губернских канцелярий содействия Канцелярии рекрутного счета [10, Ф. 248. Оп. 13. Кн. 685. Д. 25. Л. 248–251] (1721 г.). Деятельность Канцелярии рекрутного счета отражена в сохранившихся архивных документах [10, Ф. 248. Кн. 107. Л. 299–311 (1720–1721 гг.); Ф. 248. Кн. 111. Л. 800–804 (1718 г.); Ф. 248. Кн. 114. Л. 2–19 (1718–1722 гг.); Ф. 248. Кн. 117. Л. 276–282 (1719 г.)].

Этот «рекрутский сыск» А.И. Ушакова в губерниях проходил болезненно. В 1718 г. Киевская губерния жаловалась А.И. Ушакову на посланного из Канцелярии рекрутного счета гвардейского капитана [10, Ф. 248. Оп. 3. Кн. 111. Д. 89. Л. 800–804]. Дела о взятках служащих Канцелярии А.И. Ушакова в Киевской губернии уже в 1719 г. были переданы Сенатом для розыска в саму Канцелярию рекрутного счета, то есть, по сути, «спущены на тормозах» [10, Ф. 248. Оп. 3. Кн. 114. Д. 1. Л. 2–19]. Как видно, влияние Канцелярии А.И. Ушакова было столь велико, что и Сенат не решался активно бороться с злоупотреблениями служащих Канцелярии. До какой степени сам А.И. Ушаков участвовал в этих коррупционных преступлениях, осталось невыясненным.

Вообще А.И. Ушаков в делах наживы не терялся: в 1716 г. была обнаружена серьезная рекрутская недоимка в поместьях и вотчинах санкт-петербургского вице-губернатора. Согласно жестким указам Петра I в этих случаях поместья и вотчины виновного отписывались на доносчика об этой рекрутской недоимке. Так, эти немалые земельные владения перешли А.И. Ушакову [10, Ф. 248. Оп. 2. Кн. 189. Д. 64].

Л. 272–274], а провинившийся вице-губернатор был снят с должности [6, т. 4, кн. 2, с. 1245, №1510]. Иногда Канцелярия А.И. Ушакова подозрительно просила об освобождении от взыскания рекрутских недоимок некоторых групп податного населения, например, старообрядцев Важских и Усть-Янских волостей [10, Ф. 248. Оп. 13. Кн. 694. Д. 3. Л. 59–62, 64]. Возможно, служащие Канцелярии могли и здесь покорыствоваться. Еще в 1716 г. Петру I поступил донос от подьячего И. Пояркова о взятках и послаблениях в рекрутских делах в Канцелярии рекрутного счета [10, Ф. 9. Оп. 3. Ч. 2. Кн. 28. Л. 494–504]. Но А.И. Ушакову все сходило с рук.

Долги денежных дворов, занимавшихся сбором налогов в губерниях, Канцелярии рекрутного счета, прежде всего, очевидно, по сбору денежной рекрутской недоимки по указу 1718 г. к 28 февраля 1721 г. составляли 11 411,15 рублей [9, т. 6, с. 363–366, №3748; 10, Ф. 9. Оп. 1. Кн. 13: Тетради записные 1720 г. Д. 125; 10, Ф. 9. Отд. 2. Оп. 4. Ч. 3. Кн. 91. Л. 50–55]. Однако, и сама Канцелярия рекрутного счета занималась сбором некоторых пошлин в Москве, уже в 1722 г. отсылая их частично в ведомство по доходам – Штатс-контор-коллегию [10, Ф. 248. Оп. 7. Кн. 380. Д. 5. Л. 18–22].

В ходе деятельности Канцелярии по упорядочиванию рекрутского дела в стране постоянно возникали вопросы о применении рекрутского законодательства в спорных и неясных случаях. В январе 1718 г. А.И. Ушаков запрашивал царя о решении таких вопросов. Было решено за успешный донос и задержание беглого рекрут выплачивать по 5 рублей, а с укрывателей беглых рекрут взыскивать солдатское жалование за три года, что близко к сумме 20 рублей, которую впоследствии платили такие нарушители. За незаконный наем вместо себя в рекруты также решено было взыскивать трехлетнее солдатское жалование, а за повторное такое же нарушение назначалась уже каторга на 10 лет. А.И. Ушакову царь поручил расследовать все доносы добровольно явившихся из бегов рекрут на взяточничество наборщиков при рекрутских наборах, причем особое внимание уделялось борьбе с ложными доносами [5, т. 7, с. 323].

Доношение А.И. Ушакова о правовых проблемах деятельности его Канцелярии рекрутного счета рассматривалось на совместном заседании 8 мая 1722 г. Сената и Синода [9, т. 6, с. 672–674, №3996; 10, Ф. 248. Оп. 13. Кн. 694. Д. 7. Л. 71–96 (доклад Канцелярии Сенату от 24 января 1722 г.)]. Было решено по-прежнему штрафовать

20 рублями помещиков, принявших в свое поместье беглого рекрута, независимо от того, знала администрация поместья о его бегстве или нет. Беглый рекрут, живший в бегах в каком-либо поместье или хозяйстве, обязан был указать это поместье или хозяйство под угрозой наказания, независимо от того, вернулся ли он из бегов добровольно или был пойман. Доносчики на беглых рекрут поощрялись денежными выплатами. Если пойманный или добровольно вернувшийся беглый рекрут оказывался негодным к службе, то он возвращался к своему помещику без выплаты помещиком штрафа. Если же беглый рекрут жил после бегства у своего же помещика и был пойман, то, кроме возвращения его на службу, помещик обязан был заплатить штраф 20 рублей. Если беглый рекрут добровольно явился из бегов или был пойман до 22 октября 1721 г., то он амнистировался по случаю победы в войне со Швецией (годные в службу возвращались к месту службы без наказания, негодные в службу не платили штраф). Если на службу вместо себя путем подлога кто-либо отправил другого человека – «наемщика», но при этом впоследствии сам донес на себя, то он освобождался от наказания. Если такой подлог исходил от помещика или администрации поместья, то они штрафовались 20 рублями. За бегство наемщика со службы дополнительно взыскивались те же 20 рублей. Особо оговаривалось, что наказывались именно те владельцы поместий и крестьяне, которые такими заменами занимались, а не нынешние владельцы поместий. После проведенного Канцелярией рекрутного счета расследования выяснилось, что в Московской губернии были случаи отпуска негодных рекрут по домам. За них следовало взять с отдатчиков 20 рублей. В 1707–1708 гг. власти зачислили в армию так называемых «больверочных» работников (работавших над укреплениями («больверками») Москвы на случай похода шведов на Москву). Было решено не брать за этих рекрут обычного рекрутного провианта, мундира и рекрутных («рублевых») денег с их отдатчиков. Посады выплачивали деньги за непоставленных рекрут с трудом. Было решено, что города, заплатившие больше четверти всей суммы, освобождались от выплаты оставшейся суммы, а не заплатившие и четверти обязывались платить вдвое. Правда, для всех городов учитывалось сокращение числа в них дворов, если оно было. Магистрат обязывался уравнивать в платеже за рекрут города, поскольку среди них в поставке рекрут была большая не-

равномерность [10, Ф. 248. Оп. 3. Кн. 117. Д. 42. Л. 276–282 (г. Нерехта Костромского уезда)].

12 июня 1723 г. Сенат уточнил, что беглый рекрут должен прожить в поместье не менее трех месяцев, чтобы поместье было оштрафовано за такое укрывательство беглого на 20 рублей [9, т. 7, с. 76–77, №4243].

В 1723 г. в ходе первой ревизии (переписи душ мужского пола податных сословий) в Смоленской губернии стали поступать показания крестьян о приеме в крестьянских хозяйствах беглых рекрутов, которые потом из этих хозяйств ушли. Сенат по этой юридической коллизии принял решение взыскивать с этих крестьян штрафные деньги, только если эти беглые уже пойманы или добровольно сдались властям (об этом должна быть информация в Канцелярии рекрутного счета, ведь беглые рекруты приводились в Москву, непосредственно в саму Канцелярию [10, Ф. 248. Оп. 13. Кн. 694. Д. 15. Л. 251–270 (1723 г.); 11, Ф. 2. Оп. 2. Д. 16. Л. 318–590 (1721 г.)]). В остальных случаях было решено считать такое содержание беглого в хозяйстве недоказанным [9, т. 7, с. 192, №4402 (20 декабря 1723 г.)]. Вообще штрафы за беглых рекрутов часто взыскивались с такими нарушениями, что в 1724 г. было решено, что такой штраф может быть наложен только по справке в Канцелярии рекрутного счета [10, Ф. 248. Оп. 13. Кн. 701. Д. 62. Л. 875–876].

Первоначальная цель создания Канцелярии рекрутного счета – установление всех параметров рекрутских наборов начиная с 1700 г. – частично была достигнута составлением соответствующего объемного документа в самом конце правления Петра I. Этот доклад Канцелярии, полученный Сенатом 28 декабря 1724 г., максимально подробно излагает сведения о рекрутских наборах 1702–1724 гг. [10, Ф. 248. Кн. 694. Л. 446–469, 547–555].

После смерти Петра I Канцелярия рекрутного счета продолжала свою деятельность до 1727 г. По-видимому, Канцелярию пытались закрыть сразу после смерти Петра I. Однако многие важные рекрутские дела Канцелярией еще не были закончены. Сохранилась записка предположительно 1725 г. о неоконченных делах Канцелярии: набор царевича Алексея 1708 г., набор в солдаты «больверочных» работников в 1708 г., допросы рекрутных наборщиков до начала губерний (до 1708 г.), расследование наборов людей боярских в даточные [10, Ф. 248. Кн. 694. Л. 381]. 11 января 1727 г. А.И. Ушаков доносил в Верховный тайный совет вновь установленные Канцелярией сведения о поголовных наборах с крестьян Московской губернии в 1704–1705 гг. В этом же году Канце-

лярия была упразднена в рамках общего сокращения государственных расходов, проведенного после смерти Петра I его преемниками [2, с. 211–213].

Зародившись как разовое поручение стольнику П.Е. Баскакову в 1711 г. разобраться с рекрутчиной ввиду хаоса в центральном государственном управлении, воцарившемся в России в результате первой губернской реформы в России в 1708–1711 гг., с 1714 г. развернувшись под руководством А.И. Ушакова в достаточно крупное центральное ведомство с элементами силовой структуры (право вести сыск, арестовывать и т. п.) и с прикрепленными для ее содержания некоторыми налогами, Канцелярия рекрутного счета (Канцелярия Потешного двора, Канцелярия А.И. Ушакова, Рекрутная счетная канцелярия и т. д.) быстро обросла многими другими функциями, вплоть до приема доносов на казнокрадство. Благодаря деятельности этого государственного учреждения удалось несколько повысить доходы государства. Первоначальная же задача, поставленная перед Канцелярией, – сбор сведений о рекрутских наборах 1700–1725 гг. – была выполнена только частично. Частичное сворачивание системы управления страной, созданной при Петре I, после смерти реформатора привело в 1727 г. к ликвидации Канцелярии рекрутного счета.

ЛИТЕРАТУРА И АРХИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Архив правительствующего Сената. Т. 1–3. – СПб., 1872–1878.
2. *Бабич М.В.* Государственные учреждения XVIII в.: Комиссии петровского времени. – М., 2003.
3. *Бурукин В.В.* Андрей Иванович Ушаков: Дис. ... канд. ист. наук. – Воронеж, 2005.
4. *Веретенников В.И.* История Тайной канцелярии петровского времени. – Харьков, 1910.
5. *Голиков И.И.* Деяния Петра Великого, мудрого преобразователя России. В 15-и т. Т. 5. – М., 1838.
6. Доклады и приговоры, состоявшиеся в Правительствующем Сенате в царствование Петра Великого. Т. 1–6. – СПб., 1880–1901.
7. *Милюков П.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. – СПб., 1905.
8. *Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII вв. – М., 2007.

9. Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание. В 42-х т. – СПб., 1830.
10. Российский государственный архив древних актов.
11. Российский государственный военно-исторический архив.
12. Сборник Русского исторического общества. Т. 1–148. – СПб., 1867–1916.
13. Северная война на ингерманландском и финляндском театрах в 1708–1714 гг. – СПб., 1893.
14. Серов Д.О. Прокуратура Петра I. – Новосибирск, 2000
15. Тихонов В.А. Рекрутская система комплектования русской армии при Петре I. – Саарбрюккен, 2012.

В.А. Тихонов,
канд. ист. наук,
Московский финансово-юридический университет МФЮА
E-mail: vyatikhonov@yandex.ru

УДК 372.881.111.1

ПРИМЕНЕНИЕ ИНТЕРАКТИВНЫХ МЕТОДОВ ОБУЧЕНИЯ НА УРОКАХ АНГЛИЙСКОГО ЯЗЫКА

Т.М. Немчинова

Аннотация. В статье рассматриваются интерактивные методы обучения как одна из форм перехода к полноценному конкурентоспособному образованию, стимулирующие и развивающие познавательную деятельность студентов, их способность к самостоятельному творческому профессиональному мышлению.

Ключевые слова: интерактивные методы обучения, творческая активность, профессиональный язык, принятие решений, мотивация, образование в течение всей жизни.

Abstract. The paper focuses on interactive methods of Teaching stimulated students creativity and interest in learning English using the language of proficiency in a decision making process.

Keywords: interactive methods, creativity, the language of proficiency, decision making, motivation, skills, Lifelong Learning Programme.

Одной из форм перехода к полноценному конкурентоспособному образованию является переход к интерактивным методам обучения. Под интерактивными методами обучения следует понимать систему приемов и средств преподавания, стимулирующих и развивающих познавательную деятельность студентов, их способность к самостоятельному творческому профессиональному мышлению. К интерактивным методам обучения примыкает понятие «активизация обучения». Под активизацией обучаемых понимается целеустремленная деятельность преподавателя, направленная на разработку и использование таких форм, содержания, приемов и средств обучения, которые способствуют повышению интереса, самостоятельности, творческой активности студента в усвоении знаний, формированию умений и навыков, их практическому применению, а также формированию способностей прогнозировать производственную ситуацию и принимать самостоятельные решения.

Разнообразие методов и приемов создает у студентов интерес к самой познавательной деятельности, что чрезвычайно важно для выработки мотивированного отношения к учебным занятиям. В традиционно сложившейся практике преподавания в высших учебных заведениях большое место занимают информационно-развивающие методы (лекции, объяснения, рассказ, беседа), в которых преподаватель играет более активную роль, чем студенты. Для закрепления знаний и совершенствования умений особенно часто используют репродуктивные методы (пересказ – воспроизведение студентами учебного материала, выполнение упражнений по образцу лабораторных работ по инструкции). Они более ориентированы на заполнение и воспроизведение учебного материала, менее – на развитие творческого мышления, активизацию самостоятельной познавательной деятельности.

В зависимости от степени активности студентов в процессе обучения интерактивные методы делятся на информационно-развивающие и проблемно-поисковые. Интерактивные методы обучения:

- Повышают активность студентов, вовлекая их в активную творческую деятельность совместно с преподавателем.

- Помогают приблизиться к спонтанному обучению в процессе решения разнообразных реальных проблем самостоятельно и в группах, побуждая к выдвижению, обсуждению и доказательности гипотез.

- Повышают уровень самоорганизации, приближая студентов к самоориентированному обучению, посредством поиска необходимой информации, планирование собственных действий по решению нестандартных задач и проблем.

Применение активных методов обучения, нестандартных форм проведения занятий является одним из путей решения перечисленных выше задач.

В зависимости от направленности на формирование системы знаний или овладение умениями и навыками активные методы обучения делятся на неимитационные и имитационные. Имитационные методы предполагают, как правило, обучение профессиональным умениям и навыкам. Они связаны с моделированием профессиональной деятельности. При их применении имитируются как ситуация профессиональной деятельности, так и сама профессиональная деятельность.

Процесс обучения профессиональному языку строится на основе межпредметной связи, с использованием активных методов обучения, а

также нестандартных форм проведения занятий. Необходимо стремиться развивать познавательные способности студентов, не только знакомя их со страноведческой тематикой, но и включать их, используя различные формы и методы обучения в активный диалог культур. Необходимо создавать такие ситуации, чтобы студенты на практике могли познавать особенности функционирования языка в новой для них культуре. Такой подход к обучению позволит применить эти знания в дальнейшей профессиональной деятельности.

Система преподавания с опорой на межпредметные связи, применение активных методов при обучении профессиональному языку создают высокую мотивацию учения, способствует росту интеллектуальных возможностей студентов.

Зная специфику своей деятельности, студенты изучают профессиональную лексику осознанно, в результате чего возникает устойчивый интерес к изучаемому предмету.

Активные методы обучения могут быть использованы на разных этапах учебного процесса: при первичном овладении знаниями, закреплении и совершенствовании знаний, формировании умений и навыков.

Изучение иностранного языка проводится в тесной связи со специальными предметами. На начальном этапе изучения (1 курс) осуществляется освоение фонетического и грамматического строя языка. На 2-ом курсе вводится лексика и фразеология о профессиональной тематике: психологии, экологии и т.д.

Для решения одной из основных задач учебного заведения – подготовить квалифицированного специалиста, необходимо помнить, что сущность современного образовательного процесса заключается не только в том, чтобы дать знания, навыки, развивать мышление, но и обучить формам, методам, средствам самостоятельного добывания знаний. Формирование у студентов умения самостоятельно пополнять знания, ориентироваться в стремительном потоке информации – одно из направлений совершенствования качества подготовки специалистов.

Для современного этапа развития образования характерны такие черты, как непрерывность, индивидуализация и технологичность. Это подразумевает необходимость получения образования в течение всей жизни, Lifelong Learning Programme.

ЛИТЕРАТУРА

1. Финансист. №143. 2014. [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.fa.ru](http://www.fa.ru)
2. Европейские языки в современном мире: теория и практика. Монография. Авторский коллектив Тюменского государственного университета. – М., 2008.

*Т.М. Немчинова,
преподаватель,
Московский финансово-юридический университет МФЮА
E-mail: TcaricaTamara@mail.ru*

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ВЕСТНИК
Московского финансово-юридического
университета МФЮА

№ 1/2015

ИЗДАНИЕ ПОДГОТОВИЛИ:

Литературный редактор, корректор
И.М. Башлай

Компьютерная верстка
М.В. Потапова

Дизайн обложки
Г.Ю. Светланов

Сдано в набор 15.02.2015. Подписано в печать 30.03.2015.
Формат 60х90 1/16. Гарнитура Times New Roman.
Печать офсетная. Уч.-изд. л 15. Печ. л. 15.
Тираж 150 экз. Заказ

Отпечатано в типографии ФГУП «Типография» Россельхозакадемии.
115598, г. Москва, ул. Ягодная, д. 12.
Телефон (495) 329-52-00, 329-45-11, факс 329-45-00

Стоимость подписки на журнал указана в каталогах
Агентства «Роспечать»

ф. СП-1

АБОНЕМЕНТ

на

газету

 журнал

66053

(индекс издания)

Вестник Московского финансово-юридического университета МФЮА

(наименование издания)

Количество комплектов:

на 20 15 год по месяцам:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
						X	X	X	X	X	X

Куда

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)

Доставочная карточка

на

газету

 журнал

66053

(индекс издания)

Вестник Московского финансово-юридического университета МФЮА

(наименование издания)

Стоимость подписки

780 00 руб. коп.

Количество комплектов

Стоимость переадресовки

руб. коп.

компл.

на 20 год по месяцам:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
						X	X	X	X	X	X

Куда

(почтовый индекс)

(адрес)

Кому

(фамилия, инициалы)



**ПРОВЕРЬТЕ ПРАВИЛЬНОСТЬ
ОФОРМЛЕНИЯ АБОНЕМЕНТА!**

На абонемента должен быть проставлен оттиск кассовой машины.

**При оформлении подписки (переадресовки)
без кассовой машины на абонемента проставляется оттиск
календарного штампа отделения связи.**

**В этом случае абонемент выдается подписчику с квитанцией
об оплате стоимости подписки (переадресовки).**

**Для оформления подписки на газету или журнал,
а также для переадресования издания бланк абонемента
с доставочной карточкой заполняется подписчиком чернилами,
разборчиво, без сокращений, в соответствии с условиями,
изложенными в подписных каталогах.**

**Заполнение месячных клеток при переадресовании
издания, а также клетки «ПВ-МЕСТО» производится
работниками предприятий связи и подписных агентств.**